TC 2.985/2019

AUDITORIA EXTRAPLANO. SME. Avaliação da efetividade da rede de computadores das escolas. CONHECIDA. DETERMINAÇÕES. 1. Verifique os pagamentos efetuados, apure todas as ocorrências em duplicidade, e efetue a cobrança dos valores pagos indevidamente. 2. Verifique todas as aberturas de chamados por indisponibilidade de internet, calcule os descontos a serem realizados em função dos períodos em que os serviços não estavam funcionando, e efetue a cobrança dos valores pagos indevidamente. 3. Apure as responsabilidades funcionais que tenham dado causa aos pagamentos indevidos. 4. Informe as providências adotadas. Votação unânime.

3.161ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro MAURÍCIO FARIA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, pelos votos dos Conselheiros MAURÍCIO FARIA, com relatório e voto, DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM, consoante declaração de voto apresentada, e EDUARDO TUMA, em conhecer da auditoria extraplano para fins de registro.

ACORDAM, à unanimidade, em determinar que a Secretaria Municipal de Educação:

a) verifique todos os pagamentos efetuados entre 08/12/2017 e 04/08/2019 para os Contratos 27/SME/2013 e 111/SME/2017, apure todas as ocorrências de pagamento em duplicidade por um mesmo link MPLS em unidade escolar, e efetue a cobrança dos valores pagos indevidamente da empresa que houver recebido por serviços não prestados;

b) verifique todas as aberturas de chamados por indisponibilidade de internet relativas ao Contrato 111/SME/2017, calcule os descontos a serem realizados em função dos períodos em que os serviços não estavam funcionando, e efetue a cobrança dos valores pagos indevidamente à empresa contratada;

c) apure as responsabilidades funcionais dos agentes públicos que tenham dado causa aos pagamentos indevidos referidos nos dois itens antecedentes.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de ofício à Origem, na pessoa do(a) Secretário(a) Municipal, para que este(a) apresente, **no prazo de 30 (trinta) dias**, um informe acerca das irregularidades, e, caso persistam, um plano de ação para solução dos apontamentos constantes dos itens 4.1 a 4.4 e 4.7 a 4.13 do Relatório de Auditoria, ou comprove eventuais medidas já encetadas a respeito de tais itens.

Participaram do julgamento os Conselheiros DOMINGOS DISSEI – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e EDUARDO TUMA.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda Substituto CARLOS JOSÉ GALVÃO.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 14 de julho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

MAURÍCIO FARIA
Relator

ROBERTO BRAGUIM
Conselheiro, com declaração de voto

RELATÓRIO

Trago a julgamento o eTCM 2.985/2019 que consiste em Auditoria Extraplano, prevista no Regimento Interno deste Tribunal, que tem como objetivo avaliar o quão eficiente é a disponibilização dos links MPLS referentes ao Contrato 111/SME/2017 e da infraestrutura de acesso à internet via Wi-Fi nas escolas da Rede Municipal de Ensino.

A Auditoria apresentou as seguintes constatações preliminares no Relatório, cuja estrutura original é reproduzida:

4.1. Os links MPLS contratados ainda não tiveram seus quantitativos totalmente instalados, faltando 9,5% do que foi previsto no contrato;

4.2. A infraestrutura de acesso à internet via Wi-Fi não está disponível para acesso dos alunos das unidades de ensino, em desconformidade com a Meta 18 do Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020;

4.3. Dispositivos instalados para acesso à internet via Wi-Fi há mais de sete anos, mas que nunca funcionaram, e sala de informática com

computadores obsoletos, na CECI Jaraguá, que possui cerca de 130 crianças indígenas matriculadas;

4.4. Das unidades visitadas, 2 unidades (10%) apresentavam problemas quanto ao link MPLS, 10 unidades (50%) apresentavam problemas quanto à infraestrutura Wi-Fi, 6 unidades (30%) apresentavam problemas quanto aos equipamentos de informática, e 5 unidades (25%) apresentavam problemas quanto aos equipamentos móveis;

4.5. Existência de falhas nos controles de pagamentos do Contrato 111/SME/2017 e do Contrato 27/SME/2013, resultando em pagamentos em duplicidade, gerando prejuízos ao Município;

4.6. Existência de falhas nos controles de pagamentos do Termo de Contrato 111/SME/2017 e da Abertura de Chamados resultando em pagamentos indevidos, gerando prejuízos ao Município;

4.7. As velocidades dos links MPLS, apesar de compatíveis com o contratado, não são suficientes para atender às necessidades dos usuários e à proposta pedagógica;

4.8. A tecnologia escolhida para os links (MPLS) é recomendada para aplicações internas – uma vez que oferece maior segurança e confiabilidade a essas – e não para acesso à rede pública de computadores (internet) – que não demanda esses requisitos. A SME poderia obter melhor desempenho ao segregar o acesso à internet por links de banda larga de baixo custo;

4.9. Existe monitoramento dos links MPLS e da infraestrutura Wi-Fi da SME, contudo carecem de melhorias referentes à verificação da disponibilidade de todos os links de comunicação e da disponibilidade de todos os equipamentos de Wi-Fi para ser considerado efetivo. Adicionalmente há necessidade de aprimoramento do gerenciamento do Acordo de Nível de Serviço para os links MPLS a fim de garantir o cumprimento do contrato;

4.10. Verificou-se a necessidade de que o quantitativo de servidores do quadro permanente da COTIC seja revisto, levando-se em consideração a quantidade de usuários da rede municipal de ensino e as demandas da SME.

4.11. Constatou-se a necessidade de que seja feita uma ampla divulgação para os usuários da SME a respeito do novo contrato de suporte para resolver problemas de links MPLS, acesso à internet via Wi-Fi, dentre outros serviços;

4.12. Verificou-se que os *tablets* se encontram com softwares desatualizados, dificultando o uso por parte dos professores.

4.13. Recomenda-se o treinamento e ampliação do número de TICs (profissionais das DREs que auxiliam à COTIC nos assuntos relacionados a TI), a fim de que possam se aproximar mais das escolas de sua região e realizar inspeções periódicas que podem mitigar os problemas dos usuários.

Além dos apontamentos de infringências, o Grupo de Auditoria de Tecnologia da Informação – GATI apresentou as seguintes recomendações à Secretaria Municipal de Educação:

a) disponibilizar links MPLS e infraestrutura de acesso à internet via Wi-Fi com capacidade mínima que atenda ao uso esperado;

b) aumentar o quantitativo de profissionais com formação em TI, tanto na COTIC quanto nas DREs.

Ouvida a Assessoria Jurídica de Controle Externo, esta opinou que as constatações preliminares obtidas pela Especializada não apresentavam questões jurídicas a serem acrescidas. Não obstante, observou que a Resolução TCM 14/2019, então recém-expedida, que disciplina as Auditorias Operacionais, poderia ser aplicada de imediato à presente fiscalização.

Esta Relatoria divergiu do entendimento da Especializada, considerando que os apontamentos constantes do Relatório inicial da Auditoria, composto em sua maioria por constatações fáticas sobre o estado dos links da Secretaria Municipal de Educação, não se amoldavam à finalidade precípua da Auditoria Operacional, prevista na Resolução TCM 14/2019, de avaliar a gestão das políticas públicas ou de programas governamentais. Nessa toada, manteve o processamento da presente fiscalização como Auditoria Extraplano, aplicando o Regimento Interno desta Corte de Contas, determinando a oitiva da Origem.

A Secretaria Municipal de Educação prestou os seguintes esclarecimentos:

a) A migração para o contrato MPLS foi concluída, de modo que os quantitativos totais foram instalados;

b) A conexão à internet, na atual disponibilidade, é dedicada a ações pedagógicas e atividades sistemáticas dos docentes, mas, no entanto, está em curso o “Projeto Sala de Aula Digital” que prevê a liberação da internet Wi-Fi para todos os discentes das Unidades Escolares, de modo a alcançar a Meta 18 do Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020;

c) A situação da CECI Jaraguá já foi normalizada e as demais falhas técnicas foram sanadas por meio dos serviços de suporte existentes na Pasta;

d) Após a constatação das falhas de duplicidade de links MPLS (Primesys e Vivo), foram reavaliados os fluxos de operação para corrigir e mitigar esse tipo de ocorrência;

e) Está em estudo a instalação de novos links de Internet dedicados focados a fim de complementar e futuramente substituir o serviço prestado com atuais links MPLS, a fim de atender à demanda existente e melhorar a velocidade de conexão;

f) Em relação aos recursos humanos, admite que vários colaboradores não possuem especialização na área de TIC e assevera que a COTIC já apontou a necessidade de ampliação do pessoal para as instâncias com competências para contratações;

g) Os *tablets* existentes nas unidades encontram-se defasados para diversas atividades, mesmo em condições de boa disponibilização de sinal Wi-Fi, e, a fim de tentar melhorar as condições desses recursos foi executado um projeto de revitalização onde foi possível realizar a instalação de uma versão de Sistema Operacional customizada, dando uma sobrevida a alguns equipamentos que ainda estavam em condições de uso;

h) A possibilidade de renovação do parque de *tablets* existe, todavia está condicionada à criação de projeto de iniciativa pedagógica o qual preveja a utilização dos mesmos, seja em sala de aula, em laboratório ou qualquer outro fim.

Tornados os autos à Subsecretaria de Fiscalização e Controle, o Grupo Auditor examinou os documentos encaminhados pela Origem e manteve todos os apontamentos (itens 4.1 a 4.13) referentes às irregularidades e inconsistências identificadas no Relatório Inicial.

Ouvida a Procuradoria da Fazenda Municipal, esta afirmou que a Origem faz o possível, dadas as condições disponíveis, o que é indicador de eficiência e deve ser considerado no julgamento, como passou a fixar expressamente o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Opinou, ao final, pelo conhecimento e registro da Auditoria Extraplano, sem prejuízo de eventuais recomendações a serem estabelecidas por este Tribunal.

Encerrando a instrução processual, a Secretaria Geral entendeu que a Auditoria Extraplano cumpriu os objetivos, reunindo condições de ser submetida à apreciação do Nobre Conselheiro Relator, para conhecimento dos resultados alcançados, sem prejuízo das recomendações e determinações que forem consideradas pertinentes.

É o relatório.

V O T O

O objetivo principal da presente Auditoria Extraplano era permitir avaliar a eficiência da disponibilização dos links MPLS[1] constantes do Contrato 111/SME/2017, bem como da infraestrutura de acesso à internet via Wi-Fi nas escolas da Rede Municipal de Ensino.

Cabe registrar, de plano, a importância dos links MPLS, porque é por meio deles que as diversas unidades administrativas e escolares têm acesso aos sistemas disponibilizados internamente pela Secretaria Municipal de Educação, que servem para atividades escolares cotidianas, como registro de frequência, diário de classe, avaliações, ou atividades administrativas, por sistemas como o Escola Online – EOL e o Sistema de Gestão Pedagógica – SGP. Além disso, são esses links que permitem que a Rede Municipal de Educação tenha acesso à rede pública de computadores (internet).

Assim, a disponibilização dos links fornece um meio essencial para a sustentação de um amplo espectro de atividades desempenhadas no âmbito da Secretaria Municipal da Educação, de tal modo que se torna relevante perquirir a eficiência na prestação desses serviços, posto que estes são determinantes para o bom funcionamento da estrutura educacional como um todo.

Em face dessa perspectiva, constata-se, a partir da instrução realizada nos autos, que, no período da Auditoria, há falhas relevantes na prestação do serviço que, consequentemente, geram ineficiências na infraestrutura de acesso à internet da Rede Municipal de Ensino.

Destaco, a respeito, que a presente auditoria foi realizada em 2019, quando o Contrato 111/SME/2017 já contava com quase dois anos de vigência, mas, ainda assim, não estavam disponibilizados todos os links contratados – e tidos como necessários –, estando pendente de instalação 9,5% do total estabelecido no ajuste (item 4.1). Ou seja, não havia sido atingida a cobertura total das unidades administrativas e escolares, o que leva a reconhecer que havia obstáculos ao regular desenvolvimento das atividades destas unidades, por falta de acesso a sistemas e à internet.

Também nesse mesmo marco contratual de dois anos de vigência, foram constatados, por amostragem, quantitativos significativos de problemas quanto ao funcionamento dos links instalados e ao funcionamento dos equipamentos de informática e equipamentos móveis, inclusive por obsolescência (itens 4.3 e 4.4). Além disso, apesar de haver infraestrutura de acesso à Internet via

[1] MPLS é a abreviatura de *Multiprotocol Label Switching*, que, em português, pode ser traduzida como "Comutação de Rótulos Multiprotocolo". Ele consiste em um mecanismo em redes de telecomunicações de alto desempenho que direciona dados de um nó da rede para o próximo nó baseado em rótulos de menor caminho em vez de endereços de rede longos, evitando consultas complexas em uma tabela de roteamento. Um Link MPLS, em comparação a outras tecnologias, torna-se mais eficiente uma vez que dispensa a consulta das tabelas de roteamento.

Wi-Fi instalada, este acesso não foi disponibilizado aos alunos, como havia sido previsto pela Meta 18 do Programa de Metas da Cidade 2017-2020 (item 4.2), de modo a constituir outro apontamento de ineficiência no sistema.

Ainda na questão de eficiência dos links e da infraestrutura de rede, é necessário observar que a Auditoria apontou que os links contratados estavam sendo disponibilizados nas velocidades previstas contratualmente, mas que, mesmo assim, estes seriam insuficientes para as necessidades dos usuários e a proposta pedagógica (item 4.7), até porque a própria tecnologia escolhida e contratada (MPLS) não seria a opção mais adequada ao acesso à internet, tanto em termos de desempenho quanto em termo de custo (item 4.8).

A Origem informou nos autos que estavam em curso estudos para a instalação de novos links de internet dedicados, com vistas a complementar os links MPLS existentes e, eventualmente, substitui-los no futuro. Deste modo, confirmou o que foi constatado pela Auditoria, sendo urgente que esta substituição dos links MPLS se concretize, visto que estes não atendem às necessidades de conexão da Administração e não são vantajosos economicamente.

Por derradeiro, embora não seja o escopo da presente Auditoria efetuar o acompanhamento da execução do Contrato 111/SME/2017, foram constatadas duas irregularidades, apontadas nos itens 4.5. e 4.6,[2] que demandam providências da Origem, sobretudo considerando que a vigência do contrato em questão está prevista para se encerrar em 26/04/2022.

Quando da celebração do Contrato 111/SME/2017, aos 08/12/2017, os links MPLS eram fornecidos pela empresa Primesys Soluções Empresariais S.A., por meio do Contrato 27/SME/2013, cuja vigência se encerrou em 04/08/2019. Assim, entre 08/12/2017 e 04/08/2019, durante cerca de 20 (vinte) meses, estavam vigentes ambos os contratos, com o mesmo objeto. Em razão dessa sobreposição, foram examinados, por amostragem, os serviços prestados em ambos os contratos, nos meses de novembro e dezembro de 2018.

A partir dessa amostra foi constatado que ocorreram pagamentos em duplicidade, pois um único link instalado em uma unidade educacional foi remunerado, simultaneamente, pelo Contrato 27/SME/2013 e pelo Contrato 111/SME/2017. Foram identificados 17 pagamentos em duplicidade no mês de novembro de 2018 e 19 pagamentos em duplicidade no mês de dezembro do mesmo ano, com caracterização de dano ao Erário.

Estes pagamentos duplicados, para os dois meses considerados na amostra, constantes dos Quadros 11 e 12 do Relatório de

[2] **Item 4.5 –** Existência de falhas nos controles de pagamentos do Termo de Contrato 111/SME/2017 X Contrato 27/SME/2013 resultando em pagamentos em duplicidade, gerando prejuízos ao município (item 3.12.2). **Item 4.6 –** Existência de falhas nos controles de pagamentos do Termo de Contrato 111/SME/2017 X Abertura de Chamados resultando em pagamentos indevidos, gerando prejuízos ao município (item 3.12.3).

Auditoria, totalizam o valor de R$ 34.579,43. Considerando que a sobreposição dos contratos perdurou, como já referido, por cerca 20 (vinte) meses, é necessário apurar o valor efetivamente dispendido a maior, visto que o prejuízo ao Erário é, nesse caso, potencialmente vinte vezes maior que a amostra considerada.

Além dessas ocorrências, foi constatado que houve vários chamados por indisponibilidade de internet durante os meses de novembro de 2018 a janeiro de 2019, sem que, contudo, houvesse o desconto nos pagamentos dos valores correspondentes aos serviços que não foram prestados/disponibilizados.

Nestas circunstâncias, em ambos os casos relatados, restou demonstrado prejuízo ao Erário, que deverá ser ressarcido pela empresa que recebeu por serviços que não foram prestados ou disponibilizados a contento.

Diante do exposto, **CONHEÇO** da Auditoria Extraplano para fins de **REGISTRO.**

DETERMINO que a Secretaria Municipal de Educação:

a) verifique todos os pagamentos efetuados entre 08/12/2017 e 04/08/2019 para os Contratos 27/SME/2013 e 111/SME/2017, apure todas as ocorrências de pagamento em duplicidade por um mesmo link MPLS em unidade escolar, e efetue a cobrança dos valores pagos indevidamente da empresa que houver recebido por serviços não prestados;

b) verifique todas as aberturas de chamados por indisponibilidade de internet relativas ao Contrato 111/SME/2017, calcule os descontos a serem realizados em função dos períodos em que os serviços não estavam funcionando, e efetue a cobrança dos valores pagos indevidamente à empresa Contratada;

c) apure as responsabilidades funcionais dos agentes públicos que tenham dado causa aos pagamentos indevidos referidos nos dois itens antecedentes;

INTIME-SE a Origem, na pessoa do(a) Secretário(a) Municipal, para que este(a) apresente, no prazo de 30 (trinta dias), um informe acerca das irregularidades, e, caso persistam, um **PLANO DE AÇÃO** para solução dos apontamentos constantes dos itens 4.1 a 4.4 e 4.7 a 4.13 do Relatório de Auditoria, ou comprove eventuais medidas já encetadas a respeito de tais itens.

DECLARAÇÃO DE VOTO apresentada pelo Conselheiro Roberto Braguim

A Auditoria realizada descortinou deficiências sérias quanto à infraestrutura de informática e comunicação, além de irregularidades na

gestão dos contratos efetivados pela SME, concernentes ao fornecimento destes serviços.

Da conclusão do Relatório de SFC, tem-se o seguinte:

4.1 Os links MPLS (Multiprotocol Label Switching= Conexões de múltiplos protocolos) contratados ainda não tiveram seus quantitativos totalmente instalados, faltando 9,5% do que foi previsto no contrato;

4.2 A infraestrutura de acesso à internet via Wi-Fi não está disponível para acesso dos alunos das unidades de ensino, em desconformidade com a Meta 18 do Programa de Metas da Cidade de São Paulo 2017-2020;

Ressalto, na oportunidade, que esta meta estaria cumprida se os termos dos contratos celebrados tivessem sido atendidos.

4.3 Segundo informações recebidas do coordenador administrativo do CECI Jaraguá (Centro de Educação e Cultura Indígena), que possui cerca de 130 crianças indígenas matriculadas, **os dispositivos de acesso à internet via Wi-Fi foram instalados há mais de sete anos, mas nunca funcionaram**. Além disso, foi verificado que a Sala de Informática possui **computadores obsoletos,** necessitando de modernização;

4.4 Das 20 (vinte) unidades visitadas, 2 unidades (10%) apresentavam problemas quanto ao link MPLS, 10 unidades (50%) apresentavam problemas quanto à infraestrutura Wi-Fi, 6 unidades (30%) apresentavam problemas quanto aos equipamentos de informática, e 5 unidades (25%) apresentavam problemas quanto aos equipamentos móveis;

4.5 Existência de falhas nos controles de pagamentos do Termo de Contrato 111/SME/2017 X Contrato 27/SME/2013 resultaram em **pagamentos em duplicidade**, gerando prejuízos ao município;

4.6 Existência de falhas nos controles de pagamentos do Termo de Contrato 111/SME/2017 X Abertura de Chamados resultando em **pagamentos indevidos**, gerando prejuízos ao município;

4.7 Conforme observado durante as visitas às escolas que fazem parte da amostra, as velocidades dos links MPLS, apesar de compatíveis com o contratado, **não são suficientes para atender às necessidades dos usuários** e à proposta pedagógica.

A Secretaria deve disponibilizar links MPLS e infraestrutura de acesso à internet via Wi-Fi com capacidade mínima que atenda ao uso esperado;

4.8 A tecnologia escolhida para os links (MPLS) é recomendada para aplicações internas – uma vez que oferece maior segurança e confiabilidade a essas – e não para acesso à rede pública de computadores (internet) – que não demanda esses requisitos.

A SME poderia obter melhor desempenho ao segregar o acesso à internet por links de banda larga de baixo custo;

4.9 Existe monitoramento dos links MPLS e da infraestrutura Wi-Fi da SME, contudo carecem de melhorias referentes à verificação da disponibilidade de todos os links de comunicação e da disponibilidade de todos os equipamentos de Wi-Fi para ser considerado efetivo.

Adicionalmente há necessidade de aprimoramento do gerenciamento do Acordo de Nível de Serviço para os links MPLS a fim de garantir o cumprimento do contrato;

4.10 Verificou-se a necessidade de que o quantitativo de servidores do quadro permanente da Cotic (Coordenadoria de Tecnologia da Informação e Comunicação) seja revisto, levando-se em consideração a quantidade de usuários da rede municipal de ensino e as demandas da SME.

Adicionalmente, recomendamos que sejam feitos esforços para aumentar o quantitativo de profissionais com formação em TI (Tecnologia da Informação);

4.11 Constatou-se a necessidade de que seja feita uma ampla divulgação para os usuários da SME a respeito ao novo contrato de suporte para resolver problemas de links MPLS, acesso à internet via Wi-Fi, dentre outros serviços;

4.12 Verificou-se que os tablets se encontram com softwares desatualizados, dificultando o uso por parte dos professores.

Além disso, os professores abordados alegaram que a burocracia, a responsabilidade pelos equipamentos e a qualidade do Wi-Fi não estimulam a utilização desses milhares de tablets que foram adquiridos há alguns anos;

4.13 Recomenda-se o treinamento e ampliação do número de TICs (Técnicos de Informática e Comunicação - profissionais das DREs que auxiliam à Cotic nos assuntos relacionados a TI), a fim de que possam se aproximar mais das escolas de sua região e realizar inspeções periódicas que podem mitigar os problemas dos usuários.

Observo, ainda, que não estão incluídas nesse contrato 5.247 unidades, classificadas como conveniadas ou indiretas, as quais devem adquirir esses serviços por conta própria.

Verifica-se, portanto, que um montante expressivo de recursos destinados ao suprimento das necessidades relativas à informática, incluindo-se equipamentos e serviços, está sendo mal utilizado.

Chama atenção que recentemente foram empenhados valores grandiosos para a aquisição de Tablets, mas a infraestrutura e o serviço a serem oferecidos carecem de tantas correções, que nos leva a acreditar que estes valores estão sendo desperdiçados.

Por todo o exposto, CONHEÇO da Auditoria realizada para fins de registro, recomendando à SME que promova treinamento e ampliação do número de TICs (técnicos de informática e comunicação - profissionais das DREs que auxiliam à Cotic nos assuntos relacionados a TI), a fim de que possam se aproximar mais das escolas de sua região e realizar inspeções periódicas no sentido de mitigar os problemas dos usuários, além de promover as melhorias nas atividades conforme propostas no relatório de SFC, buscando a eficiência dos serviços.

Determino, também, à SME, em face dos achados insertos no relatório, promover de forma amigável, ou por meio judicial, o ressarcimento dos valores pagos em duplicidade e dos valores não descontados nas medições de serviços não executados, informando a esta E. Corte, das providências adotadas, num prazo de 60 (sessenta) dias.

É o voto.