



Prefeitura de Jacareí

RELATÓRIO DE CONTROLE INTERNO

Ordem de Serviço:	005/2017
Unidade Auditada:	Secretaria Municipal de Educação
Período de Realização:	17/05/2017 a 20/06/2017

SUMÁRIO EXECUTIVO

Este relatório apresenta o resultado da auditoria referente à O.S. nº 005/2017, realizada na Secretaria de Educação, que teve como objetivo a averiguação na aquisição de catracas e softwares de controle de acesso, bem como contratação para instalação dos mesmos em escolas da rede pública municipal, com objetivo de verificar a regularidade no processo de compra, na gestão e fiscalização do contrato, bem como dos pagamentos realizados nos termos do contrato firmado.

O detalhamento das ações executadas nesta auditoria está descrito nos anexos deste relatório, a saber:

Anexo I – Descritivo;

Anexo II – Escopo e Metodologia;

Anexo III – Fotos das Catracas pertencentes à amostra.

Em nossa auditoria, foram identificadas irregularidades relativas ao contrato em si, aditamentos, memorial descritivo, controles, fiscalização e execução.

Nossa análise permeou o Processo de Contratação, os atestes realizados, os pagamentos efetuados, a documentação entregue pela contratada, visitas *in loco*, entre outras fontes de informação.

Como resultado de nosso trabalho de auditoria, identificamos irregularidades no processo de contratação, no serviço prestado e no planejamento da aquisição de um contrato de valor original de R\$ 1.990.000,00.

Em resposta à Solicitação de Auditoria Final, composta por todos os apontamentos identificados por esta equipe em seus trabalhos, a Unidade se manifestou da forma como

apresentada no Anexo I, respondendo a cada constatação, apresentando as providências que julgaram cabíveis e estipulando prazos para implementação das mesmas.

Foi feita a análise de cada resposta dada, seguidas de eventuais recomendações contendo propostas de correção de falhas, melhorias nas atividades da Unidade e aprimoramento dos controles internos.

Propomos dessa forma revisão no processo de compra em questão, com vistas à apuração da responsabilidade dos servidores, conforme necessário, pelas instâncias competentes, além do citado nas recomendações individuais presentes no Anexo I, sendo tais recomendações futuramente monitoradas por esta Diretoria de Governança e Transparência.

Jacareí, 20 de junho de 2017.

CONSTATAÇÃO 001**Instalação com irregularidades e em locais inapropriados**

Ao realizar visitas *in loco* nas escolas que receberam os materiais adquiridos, esta equipe de auditoria identificou diversas irregularidades relativas à instalação. Aferimos que, apesar de os materiais fornecidos atenderem às especificações de produto do edital, sua instalação não atende a requisitos mínimos de uso.

Deve-se notar ainda que há 11 catracas em estoque, o que significa que 11 dos 47 serviços de instalação não foram realizados, mesmo tendo havido prazo mais de duas vezes maior do que o previsto no contrato em decorrência de aditamentos do contrato.





Há casos de catracas que foram instaladas em corredores muito maiores do que o alcance do equipamento pode controlar, tornando inútil sua instalação no referido local.



EMEF Professor Tito Máximo

Há instalações de cabeamento feitas de modo a oferecer riscos à segurança de pessoas que transitem pelo local. Foram identificados fios de energia elétrica e de rede de internet expostos com risco de serem danificados e que podem levar a choques elétricos em uma eventualidade. Este risco se agrava quando se leva em conta que o principal público que acessa o local são crianças com média de aproximadamente 8 anos.



EMEF Professor Tarcísio Francisco Barbosa

Cabe ainda apresentar que foram verificadas, no momento da vistoria desta equipe de auditoria, catracas que não possuíam braços. Nestas condições, as catracas perdem completamente sua função de controle de acesso.



EMEF Professor Tito Máximo

Salienta-se ainda que as instalações foram atestadas por representantes das escolas, o que aponta para ao menos uma de duas possíveis irregularidades. Por um lado, há irregularidade relativa à fiscalização do contrato, a qual deveria ter verificado serviços mal prestados e solicitado suas correções ou até mesmo impedido o pagamento por execução incompleta ou inexecução, tendo ao invés disso aprovado instalações mal executadas. Por outro lado, pode-se apontar irregularidades

relativas à equipe responsável pela conservação do material, haja vista que em menos de 1 ano já houveram depredações nas instalações que impossibilitam o uso dos equipamentos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Apresentada esta constatação à Secretaria Municipal de Educação, através da Solicitação de Auditoria Final datada de 06/06/2017, a unidade assim se manifestou:

Justificativa:

“Em avaliação inicial das unidades escolares por este governo, verificamos as falhas apontadas no questionamento realizado e concordamos que as catracas estão instaladas de forma irregular. Para tanto, em abril do corrente ano enviamos o Memorando nº 367/2017 ao Secretário de Administração para que o mesmo tomasse conhecimento do levantamento realizado pela empresa MADIS, com 3 cenários possíveis para correção das instalações.

A conclusão apresentada por esta Secretaria é pela falta de interesse na continuidade deste contrato, pois mostrou ineficiente desde sua implantação com a qualidade do serviço prestado, evidenciando claramente a falta de planejamento, monitoramento e manutenção.

Com relação à fiscalização do contrato, verificamos no expediente, fls. 119, que o [nome do servidor] foi nomeado como representante desta Secretaria junto ao contrato. Ao conversar com o mesmo, fomos informados que ele não tinha conhecimento dessa nomeação e nem tampouco informações sobre o contrato. Juntamos neste momento a declaração do servidor.”

Plano de Providências:

“Esta Secretaria está realizando um estudo, em conjunto com a Diretoria de Tecnologia da Informação, para remanejamento e implantação das referidas catracas nas unidades dos Educamais, vez que as mesmas se mostraram ineficazes nas unidades escolares.”

Prazo de Implementação:

“Prazo médio de 6 meses para finalização dos estudos e posterior apresentação do projeto para autorização.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria acata a manifestação apresentada pela Unidade, com a ressalva de que se realize planejamento de eventual novo projeto de realocação das catracas com detalhamento do uso e suas especificações, atentando para as condições do contrato e a possibilidade legal de realização deste remanejamento, bem como para os possíveis custos gerados a partir do mencionado remanejamento dos equipamentos contratados.

Em relação à declaração do servidor, a qual versa sobre seu desconhecimento acerca da posição como fiscal do contrato, apesar de a documentação não apresentar um “aceite” por parte do funcionário, não entendemos como justificativa para sua ausência de atuação sobre as atribuições que lhe foram conferidas.

RECOMENDAÇÃO

Recomendamos que seja adotada uma medida de garantir o conhecimento sobre nomeações por parte dos servidores nomeados, como por exemplo, exigir que o servidor nomeado seja cossignatário do documento de nomeação. Desta forma, o servidor a receber a atribuição de fiscal de um contrato tem sua assinatura no processo de contratação, esclarecendo de quem é a atribuição e impedindo alegação de desconhecimento.

CONSTATAÇÃO 002

Irregularidades no contrato

Ao observar o instrumento contratual, percebe-se que o solicitante não apresentou o planejamento envolvido no projeto. Verifica-se que a contratação inclui a instalação, porém, não encontramos especificações dos locais em que seriam instaladas as catracas, as condições físicas dos locais, a estrutura para instalação (rede elétrica, acesso à internet, disposição da sala onde seriam armazenados os equipamentos das catracas em relação à posição das catracas em si, existência de eletrodutos prontos para receber os materiais da instalação etc.).

Isso gera incerteza nas informações acerca dos serviços a serem prestados, gerando planejamentos de trabalho e propostas de orçamento pouco fundamentadas. Isso significa que valores e prazos são contestáveis, uma vez que a execução pode ser modificada drasticamente em decorrência das condições em que se encontram as escolas, podendo inclusive ser necessárias modificações de infra estrutura.

Nota-se que, o contrato, em sua cláusula segunda, item 2.2 versa:

“O prazo de vigência deste contrato será de 6 (seis) meses, sendo vedada a possibilidade de sua prorrogação e não sendo admitido o reajuste dos preços.”

Consta, porém, que existem os aditamentos 4.015.01/15.16, 4.015.02/15.16 e 4.015.03/15.16 promovendo dilação de prazo para o contrato.

O contrato foi firmado no dia 17/04/2015, mesma data em que foi feita a Ordem de Serviço, ou seja, o início da contagem do prazo de execução seriam 5 dias úteis a partir desta data, sendo o prazo para conclusão na data de 17/10/2015, considerando que a vigência original seria de 6 meses. Levando em conta que o último aditamento foi emitido na data de 18/07/2016, estendendo o prazo por mais 180 dias, o novo prazo de encerramento seria a data de 14/01/2017, fazendo com que houvesse 455 dias de prazo apenas de aditamento. Isso significa que a soma dos prazos para o aditamento é aproximadamente 253% maior do que o prazo efetivamente contratado.

Pode-se verificar a falta de planejamento na contratação, bem como a falta de assessoramento prévio e ao longo da fiscalização por pessoal técnico especializado nas áreas envolvidas, independentemente do fato de esta equipe de auditoria não ter conseguido identificar se a razão deste atraso foi falha na execução da empresa, falhas nas cobranças pela Prefeitura, ou mesmo falta de especificação das condições no contrato levando a aumento de prazo. Vale notar

que esta situação se agrava com a constatação de que nem todas as catracas foram instaladas, ou seja, nem mesmo com o prazo aditado foi possível concluir o contrato.

Pode-se ainda apontar, em relação à falta de planejamento da contratação, a compra de 15.000 crachás de acesso, no valor de R\$ 180.000,00. Não foi possível identificar qual o destino preciso dos crachás, uma vez que não é especificado em contrato se os crachás seriam distribuídos a todos os alunos, ou apenas em regime de exceção, em caso de quaisquer problemas com a leitura de impressão digital.



Consta, porém, que os crachás encontram-se em estoque sem uso, não havendo nenhuma Unidade que, quando questionada, tenha alegado ter utilizado ou cadastrado crachás para os alunos de suas escolas. Salientamos que, neste cenário, e considerando a quantidade de alunos a serem abarcados pelo projeto de controle de acesso por catracas, a quantidade solicitada de crachás não se justifica, demonstrando novamente a falta de planejamento da contratação.

Verificamos ainda problemas com o objeto solicitado, por exemplo, o contrato solicita 47 catracas, sendo que no Município de Jacareí há 62 escolas de ensino fundamental e infantil na rede municipal. Dessa maneira, além de não ser viável nem mesmo o fornecimento e instalação de uma catraca por escola, a presença de catracas em apenas parte das escolas cria um problema de padronização, sendo feita a frequência dos alunos de maneira eletrônica em uma parte da rede municipal, e manual em outra.

Além disso, não há justificativa apresentada para a contratação de catracas para uma parcela das escolas, tampouco para a escolha das escolas que receberiam o produto. Nota-se ainda que mesmo as escolas que receberam os produtos não possuem normativa atual obrigando a realizar o controle de fluxo e frequência com o uso das catracas, resultando na inutilidade dos produtos.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Apresentada esta constatação à Secretaria Municipal de Educação, através da Solicitação de Auditoria Final datada de 06/06/2017, a unidade assim se manifestou:

Justificativa:

“Como apontado, o referido contrato foi firmado pelo prazo de 6 meses improrrogáveis. Às fls. 121vº, foi solicitado uma consulta pelo antigo Secretário Adjunto, [nome do servidor], sobre a possibilidade da prorrogação, tendo em vista a necessidade de construções de abrigos para as catracas e melhorias na rede informatizada. Tal aditamento foi aprovado pelo antigo Secretário de Assuntos Jurídicos, [nome do servidor], não tendo esta administração como responder por tal aditamento uma vez que o mesmo foi firmado pela gestão anterior.”

Plano de Providências:

“Como apontado no questionamento, o referido contrato findou-se em 14/01/2017, não havendo mais providências cabíveis, ressaltando que esta Secretaria não possui interesse na continuidade deste contrato, pois o mesmo mostrou-se ineficiente desde sua implantação com a qualidade do serviço prestado, evidenciando claramente a falta de planejamento, monitoramento e manutenção.”

Prazo de Implementação:

“Não possui prazo vez que o contrato encerrou-se em 14/01/2017.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria acata parcialmente a manifestação da unidade. Apesar de ter ocorrido na gestão passada, as irregularidades contratuais advêm de problemas na elaboração do contrato, tanto quanto no aditamento e sua aprovação.

Mesmo já tendo sido encerrado o contrato, há ainda negociações em andamento em relação ao mesmo, na forma do projeto citado na resposta da Unidade. Assim sendo, cabe ainda a apuração de eventual responsabilidade a fim de não prejudicar indevidamente uma das partes em decorrência de irregularidades anteriores, em especial com vistas a evitar onerar os cofres públicos com gastos maiores para correção de um contrato que já apresenta irregularidades, conforme constatado neste Relatório.

RECOMENDAÇÃO

Para que qualquer contratação seja conduzida de maneira regular, há de se realizar fiscalização efetiva do serviço prestado. Para tal, recomendamos que seja elaborado o planejamento mais detalhado possível para que este documento sirva de guia para o fiscal do serviço, fornecendo detalhes do que deve ser observado para permitir a emissão de um ateste positivo embasado para o produto final, acompanhado de evidências do que vier relatado no ateste, evitando assim a reincidência das irregularidades encontradas nas instalações e na fiscalização.

CONSTATAÇÃO 003

Impraticabilidade da contratação

A contratação foi realizada para atender à rede municipal de escolas e todas as localidades atendidas pelo contrato são escolas de ensino infantil e fundamental. Dessa forma, sabe-se que o acesso a ser controlado são as crianças alunas da escola, sendo estas um público de faixa etária entre 4 e 11 anos.

Uma vez que as catracas têm a altura para acesso de adultos, verifica-se que os braços das catracas posicionam-se em alturas perigosas para a altura das crianças, sendo estes braços barras de aço que ficam em alturas que vão desde o rosto das crianças até o pescoço. Identificamos um grave risco à segurança dos alunos das escolas decorrente dessa contratação.

Além disso, se o aluno tem a altura que faz com que sua cabeça esteja na mesma altura que os braços da catraca, é impraticável pensar que a criança seja fisicamente capaz de inserir sua digital na catraca, uma vez que o leitor de digitais se encontra ainda mais alto do que os braços da catraca, tornando o controle ineficiente e pouco prático.

Cabe ainda apontar que o processo de contratação não apresenta nenhuma forma de planejamento para determinar quantas catracas por escola e/ou por entrada seriam instaladas em cada escola. Se somadas a isso as dificuldades que os usuários teriam na utilização do equipamento, pode-se ainda questionar a viabilidade da contratação do ponto de vista do fluxo de entrada/saída.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Apresentada esta constatação à Secretaria Municipal de Educação, através da Solicitação de Auditoria Final datada de 06/06/2017, a unidade assim se manifestou:

Justificativa:

“Após levantamento realizado pela nova gestão, verificamos que claramente houve falta de planejamento, monitoramento e manutenção das catracas nas escolas. Por tal motivo estamos realizando os estudos para o remanejamento das catracas para os espaços Educamais.”

Plano de Providências:

“Esta Secretaria está realizando um estudo, em conjunto com a Diretoria de Tecnologia da Informação, para remanejamento e implantação das referidas catracas nas unidades dos Educamais, vez que as mesmas se mostraram ineficazes nas unidades escolares.”

Prazo de Implementação:

“Prazo médio de 6 meses para finalização dos estudos e posterior apresentação do projeto para autorização.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria acata parcialmente a manifestação apresentada pela Unidade, com a ressalva de que se realize planejamento de eventual novo projeto de realocação das catracas com detalhamento do uso e suas especificações, atentando para as condições do contrato e a possibilidade legal de realização deste remanejamento, bem como para os possíveis custos gerados a partir do mencionado remanejamento dos equipamentos contratados.

Ainda que seja elaborado novo projeto, deve-se atentar tanto aos possíveis riscos à saúde dos usuários quanto à necessidade de alteração estrutural para comportar a instalação e acomodação da quantidade de catracas compradas e seus equipamentos.

RECOMENDAÇÃO

Recomendamos que seja tomada providência imediata em relação aos riscos à saúde das crianças, uma vez que, enquanto não se toma providências a respeito do destino a ser dado às catracas, as crianças permanecem expostas aos possíveis acidentes envolvendo os equipamentos.

CONSTATAÇÃO 004

Capacitação recebida, porém não utilizada

Ao consultar as escolas, foi questionado acerca da capacitação a ser realizada na contratação. Em resposta, apenas a EMEF Lamartine Delamare, a qual deve-se ressaltar foi a escola piloto do projeto, respondeu positivamente acerca da capacitação, tendo recebido treinamento sobre todos os equipamentos e softwares recebidos.

Nas outras escolas, foi recebida resposta negativa, alegando em alguns casos que não houve capacitação, em outros que esta foi segmentada abrangendo alguns aparelhos/sistemas e outros não, ou ainda alegando que houve capacitação insuficiente por terem restado dúvidas ao final. Consta, porém, que na documentação recebida da empresa e assinada pelos representantes das escolas, há confirmação de ao menos um treinamento coletivo realizado com presença de todas as escolas em questão.

Além disso, foi assinado pelos responsáveis das escolas um termo de aceite e encerramento, sem que tenha sido contestada a falta ou insuficiência de capacitação. Com este documento a empresa detém ateste de cumprimento do objeto contratado, sendo a informação das escolas sobre falta de capacitação contestável.

Há ainda o caso de escolas que alegam ter recebido a capacitação, porém o servidor capacitado já não se encontra na Unidade, impedindo o funcionamento pleno do objeto contratado. Isso aponta para a falta de planejamento tanto das Unidades, que não reproduziram o treinamento, deixando o conhecimento sob domínio apenas de uma ou duas pessoas, quanto da administração da rede de escolas municipal, a qual permitiu e realizou transferências de pessoal sem que fosse transmitido o conhecimento acerca de suas atividades, deixando o vácuo de ciência para operação do maquinário de controle de acesso, o que seria utilizado para marcação de frequência, deixando inoperante uma função essencial para a escola.

MANIFESTAÇÃO DA UNIDADE

Apresentada esta constatação à Secretaria Municipal de Educação, através da Solicitação de Auditoria Final datada de 06/06/2017, a unidade assim se manifestou:

Justificativa:

“Ao todo são 19 locais onde foram instaladas as catracas, sendo que, em sua maioria, a equipe gestora foi remanejada ou alterada para maior adequação, conforme quadro abaixo:

<i>Quantidade de escolas</i>	<i>Situação</i>
<i>05</i>	<i>Nova gestão – sem conhecimento das catracas.</i>
<i>07</i>	<i>Diretoras que mudaram de escolas mas tinham catracas nas escolas anteriores</i>
<i>07</i>	<i>Diretoras que permaneceram nas escolas.</i>

Em levantamento realizado verificou-se que um dos maiores motivos para a não utilização das catracas e, conseqüentemente, da capacitação recebida, é que nenhuma das unidades escolares apresentou condições reais para processar os dados das catracas com relação a entrada/saída dos alunos, sendo a estrutura do sistema de informática muito precário, não comportando o software das catracas.”

Plano de Providências:

“Estamos realizando um levantamento dos servidores que foram capacitados na época para que os mesmos possam repassar seus conhecimentos aos servidores que manusearão as catracas após o remanejamento.”

Prazo de Implementação:

“O prazo para levantamento das informações e compilação é de 60 dias.”

ANÁLISE DA EQUIPE DE AUDITORIA

A equipe de auditoria acata parcialmente a justificativa e providências apresentadas pela Unidade. Apesar de ser válido o repasse das informações para capacitar os novos operadores dos equipamentos, trata-se de uma solução pouco viável, uma vez que pelas respostas obtidas em relação à capacitação identificamos que pouco conhecimento sobre o uso dos equipamentos foi retido.

Além disso, o maior problema em relação à capacitação se trata da existência de documentos que comprovam a presença nos “cursos” e seu ateste positivo. Esta informação contradiz as críticas recebidas acerca da quantidade/qualidade do curso por parte dos funcionários das escolas, as quais alegam a não realização ou realização parcial/incompleta da capacitação.

Isso quer dizer, ou que o serviço não foi realizado a contento, fazendo com que os documentos que confirmam a realização da capacitação irregulares, ou que o curso foi feito, mas

não pôde ser aproveitado, seja pelo fato de que o contrato não foi encerrado como esperado ou pelo remanejamento não planejado de servidores entre os órgãos internos da Unidade. Seja qual for a questão, trata-se de irregularidade que exige providências por parte da Unidade.

RECOMENDAÇÃO

Recomendamos que se inclua no planejamento de qualquer ação a ser tomada, uma possível necessidade de capacitação, atentando para a legalidade pertinente à esta atividade, bem como para os possíveis custos inerentes desta ação.

Além disso, recomendamos que para quaisquer contratações da Secretaria, os atestes emitidos sejam feitos sempre com acompanhamento de documentos comprobatórios do que estiver relatado.

ANEXO II – ESCOPO E METODOLOGIA

O presente trabalho teve como escopo de apuração a verificação em contrato de compra e instalação de catracas.

Trabalho realizado de acordo com as normas brasileiras de auditoria, considerando os aspectos financeiros e formais das operações, abrangendo:

- Planejamento dos trabalhos;
- Verificação do processo de contratação;
- Verificação dos pagamentos realizados;
- Verificação dos prazos de entrega;
- Verificação do controle exercido pela Unidade:
 - na fiscalização;
 - na emissão de atestes de realização dos serviços;
 - no planejamento da contratação;
- Realização de visitas *in loco*.

ANEXO III – FOTOS DAS CATRACAS PERTENCENTES À AMOSTRA

Fotos das catracas, nas Unidades pertencentes à amostra, segregadas por escola

EMEF – Lamartine Delamare







EMEF – Professor Aluizio do Amaral Campos







EMEF – Professor Aristeu José Turci





EMEI – Professor José Eboli de Lima





EMEF – Professor Tito Máximo













