

RELATÓRIO DE AUDITORIA

**PIAUI**

**CONECTADO**

ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO  
DA PARCERIA PÚBLICO-PRIVADA

**PROCESSO:** TC/000688/2020

**ASSUNTO:** Auditoria Extraordinária Concomitante, exercício de 2020.

**ENTIDADES:** Agência de Tecnologia da Informação – ATI, SUPARC-Superintendência de Parcerias e Concessões do Governo do Piauí, SPE Piauí Conectado S.A.

**RESPONSÁVEIS:**

Nome	Cargo	CPF/CNPJ	Endereço
Antônio Torres da Paz	Diretor Geral da ATI	xxx.824.593-xx	Rua Irmã Mercedes Melo, 1304, próximo ao Carvalho. Bairro Cristo Rei. CEP: 64.014-310. Teresina-PI.
Avelyno Medeiros da Silva Filho	Diretor Geral da ATI	xxx.752.503-xx	Rua Belisário da Cunha, 111, Bairro São Cristóvão. CEP: 64.052-150. Teresina-PI
Emerson Thiago da Silva	Presidente da SPE Piauí Conectado	xxx.564.251-xx	Rua C 08 , Quadra 10, Bairro Village Flamboyant, Cuiabá-MT. CEP 78.035-380.Teresina-PI
José Arimatéia Alves dos Santos	Diretor da Unidade Administrativo Financeira da ATI	xxx.468.703-xx	Avenida Dr Josue Moura Santos 3150, Apto 003 Bl 02. CEP 64.066-430
Luiz Carlos Everton de Farias	Diretor Presidente da Piauí Fomento	xxx.845.548-xx	Rua Miosotis 569 , Apto 702. CEP 64.048-130. Teresina-PI.
Rayfran Alves da Silva	Chefe do Controle Interno - ATI	xxx.076.573-xx	Quadra128 Casa 7, Conjunto 07, Bairro Promorar II. Teresina-PI.

**RELATORA:** WALTÂNIA MARIA N. DE SOUSA LEAL ALVARENGA

**PROCURADOR:** LEANDRO MACIEL DO NASCIMENTO

**ATO DE CREDENCIAMENTO DA EQUIPE DE AUDITORIA:** Portaria Nº 051/2020.

**OBJETO FISCALIZADO:** a execução e eficiência dos serviços de construção, operação e manutenção de infraestrutura de transporte de dados, voz e imagem, incluindo serviços associados para o Governo do Estado do Piauí, por meio do Projeto “Piauí Conectado”, iniciando a partir da Parceria Público Privada entre o Estado do Piauí e a empresa Global Task, vencedora da Concorrência Pública nº 02/2017.

**VALOR TOTAL AUDITADO:** R\$ 10.866.762,93.

**PERÍODO DA AUDITORIA:** janeiro de 2020 a março de 2020.

**ABRANGÊNCIA DA AUDITORIA:** exercício financeiro de 2019 a março de 2020.

**EQUIPE DE AUDITORIA:**

NOME	CARGO	MATRÍCULA
João Luís Cardoso Figueiredo Júnior	Auditor de Controle Externo – Área Comum	97.844-2
Luiz Claudio Demes da Mata Sousa	Auditor de Controle Externo – Área TI	98.005-6
Zilma Félix Gomes Araújo	Auditor de Controle Externo – Área TI	98.007-2

## **EM RESUMO**

### **Por que a auditoria foi realizada?**

O Acórdão nº 181/2019 ([TC022300/2017](#), Peça 29) determinou a realização de acompanhamento da execução e eficiência dos serviços da Parceria Público-Privada Piauí Conectado, vez que o valor do contrato é alto e o objeto auditado é relevante para o Estado e cidadãos.

### **Quais os principais encaminhamentos?**

Diante do que foi encontrado, sugere-se a realização de estudo de demanda para fornecer a velocidade necessária a cada ente; a preparação ou melhoria da infraestrutura tecnológica dos entes, para melhor utilizar a internet fornecida; o prévio empenho das despesas realizadas; a priorização da instalação do *backbone*; e o pagamento no prazo devido, para evitar multas.

## **O que o TCE encontrou?**

A auditoria revelou que a implantação do *backbone*, rede de transporte que interliga locais e viabiliza o fornecimento de internet, parte mais cara e imprescindível da PPP, foi postergada, aumentando os riscos do projeto. Além disso, a infraestrutura tecnológica dos órgãos estaduais não permite o total aproveitamento do serviço de internet fornecido. Por ausência de estudo de demanda, a velocidade da internet não foi dimensionada corretamente para atender cada órgão. Houve também inconsistências no registro contábil e o pagamento de juros e multa oriundos de mora.



Fonte: <http://www.ppp.pi.gov.br/pppteste/index.php/projetos/contratados/piaui-conectado/>

## **Quais os benefícios esperados?**

As propostas visam a efetiva prestação dos serviços de conectividade via fibra óptica, para conexão de unidades de governo, possibilitando melhores serviços para a população e aferir os impactos socioeconômicos advindos da conectividade, cumprindo os objetivos da contratação, sem prejuízo financeiro ao erário.



## SUMÁRIO

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS	5
1. INTRODUÇÃO	6
2. VISÃO GERAL DO OBJETO	7
3. ACHADOS DE AUDITORIA	12
A) IMPLANTAÇÃO DO <i>BACKBONE</i> NÃO PRIORIZADA	12
B) SUBAPROVEITAMENTO DA INTERNET OFERTADA EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE INFRAESTRUTURA NOS ENTES	14
C) INTERNET NÃO DIMENSIONADA ADEQUADAMENTE PARA CADA ÓRGÃO	16
D) INCONSISTÊNCIAS NO REGISTRO CONTÁBIL	18
E) PAGAMENTO DE JUROS E MULTA ORIUNDOS DA MORA NO ADIMPLEMENTO DA OBRIGAÇÃO:	20
F) DESPESA SEM O PRÉVIO EMPENHO E FRAGILIDADES NO PROCESSO DE DESPESA:	21
4. CONCLUSÃO	23
5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO	24



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ATI	Agência de Tecnologia da Informação do Estado do Piauí
DETRAN	Departamento Estadual de Trânsito
EMATER	Instituto de Assistência Técnica e Extensão Rural do Piauí
IP	Internet Protocol
Mbps	Megabit por Segundo
NBC TSP	Norma Brasileira de Contabilidade Técnica do Setor Público
ODS	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
ONU	Organização das Nações Unidas
PIB	Produto Interno Bruto
PPP	Parceria Público-Privada
SIAFE	Sistema Integrado de Administração Financeira do Estado do Piauí
SPE	Sociedade de Propósito Específico
SEADPREV	Secretaria de Estado da Administração e Previdência do Piauí.
TI	Tecnologia da Informação.
TIC	Tecnologia da Informação e Comunicação.
VOIP	Voz sobre IP



## 1. INTRODUÇÃO

---

A internet de banda larga é fundamental para o desenvolvimento da sociedade, uma vez que possibilita a evolução econômica, reduz custos e aumenta a qualidade de diversos serviços imprescindíveis. Promove ainda a inclusão digital, facilitando o acesso a serviços essenciais nas áreas de educação, saúde e cultura.

A contenção da pandemia causada pelo vírus SARS-COV-2 exigiu o distanciamento social entre as pessoas, as quais necessitaram permanecer em suas casas, tornando evidente para todos os países a importância da inclusão digital. Diante da impossibilidade de fornecer serviços para a população de forma tradicional, os governos utilizaram-se da internet para prover serviços importantes e essenciais por meio de aplicativos desenvolvidos para celulares e computadores.

Dentre os programas desenvolvidos, pode-se citar: Aplicativo para solicitar o auxílio emergencial da Caixa Econômica; aplicativo do Ministério da Saúde que dá dicas de prevenção e permite ao brasileiro saber se apresenta sintomas da COVID 19; e Aplicativo Monitora COVID 19, que ajuda a monitorar casos de COVID 19 no Estado do Piauí.

Na educação, a inclusão digital também permite que alunos tenham aulas online sem sair de casa e, onde não há internet disponível, os esforços para que os alunos acompanhem os conteúdos apresentados são maiores, possivelmente afetando a qualidade.

O problema da inclusão digital existe em quase todos os países. No Estado de Nova York, nos Estados Unidos, ônibus escolares foram adaptados para que se tornassem pontos de acesso a internet banda larga em regiões remotas do Estado. No Piauí, os alunos sem acesso a internet precisam pegar material impresso nas escolas e tirar dúvidas pelo telefone. Esses exemplos mostram que a inclusão digital não é ainda universal e precisa avançar.

Em um esforço de aumentar o acesso à internet banda larga, o Estado do Piauí realizou a Parceria Público-Privada Piauí Conectado, com a finalidade precípua de conectar as unidades governamentais, para prestar melhor serviço para a sociedade. Além disso, a parceria também visa disponibilizar alguns pontos de internet para acesso ao público e outros pontos com finalidade ainda indefinida. Por fim, há o objetivo de fornecer à população serviços de telemedicina, televigilância, estações meteorológicas, telefonia IP, áudio e videoconferência, soluções educacionais, entre outros serviços que estarão disponíveis aos 92 municípios contemplados.



O Acórdão nº 181/2019 ([TC/022300/2017](#), Peça 29) determinou o acompanhamento da execução e eficiência dos serviços da Parceria Público-Privada Piauí Conectado. Logo, os estudos preliminares, o processo de licitação, contratação e a viabilidade econômica do projeto não foram escopo do presente trabalho, considerando o diminuto prazo para realização da auditoria, bem como a complexidade dos temas, os quais demandam avançados conhecimentos jurídicos na área de parcerias público-privadas, além de economia e contabilidade.

Para alcançar seu mister, a equipe de auditoria realizou reuniões, visitas técnicas, inspeções e análise documental, como instrumentos metodológicos para alcançar os achados. Os achados de auditoria possuem o condão de contribuir na melhora da Tecnologia da Informação e Comunicação do Estado, imprescindível nos dias atuais para que qualquer entidade pública ou privada cumpra seus objetivos institucionais de forma efetiva.

## **2. VISÃO GERAL DO OBJETO**

---

O fornecimento de internet de qualidade permite o acesso do cidadão a relevantes serviços prestados por órgãos públicos a um custo muito menor e em maior escala, diminuindo/evitando deslocamentos e investimentos em infraestrutura de atendimento presencial, as quais implicam em um elevado custo de construção e manutenção.

No âmbito internacional, reconhece-se a importância da infraestrutura de banda larga para o desenvolvimento dos países. A Organização das Nações Unidas (ONU, 2015) estabeleceu a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável com 17 objetivos relacionados à educação, saúde, igualdade e meio ambiente, entre outros aspectos<sup>1</sup>. Dentro dessa agenda, foi estabelecido como parte dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) a ampliação do acesso às TICs, como visto a seguir:

---

<sup>1</sup> ONU (2015). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>. Acesso em 26 mar.. 2020.



Fonte: Organização das Nações Unidas (ONU)

Muito além do conforto e da comodidade de obter informações de maneira rápida, a internet e suas diversas conexões possuem um alto impacto socioeconômico. Quanto à importância do acesso à internet em alta velocidade, seu papel é fundamental para o desenvolvimento da sociedade brasileira, tendo em vista que pode fomentar a evolução em várias outras áreas, podendo reduzir custos e aumentar a qualidade de serviços imprescindíveis ao desenvolvimento da sociedade, assim como ampliar o acesso à



educação, saúde, cultura, comunicação, participação social e informação, de forma a impulsionar um maior desenvolvimento social, político e econômico, com potencial de reduzir desigualdades regionais e sociais.

As redes de alta velocidade (banda larga) desempenham um papel fundamental na transformação que a tecnologia da informação está promovendo nas economias e nas sociedades. Essas redes, ao reduzir o custo de acesso à informação e ao ampliar os meios para o compartilhamento de conhecimento, incentivam a participação cidadã e melhoram a prestação de serviços públicos, além de contribuírem para a criação de novos bens, serviços, modelos de negócios e empregos.

**Aumentar 10% no acesso à banda larga está correlacionado a um aumento de 1,38% no PIB per capita.**

Um estudo do Banco Mundial<sup>2</sup> demonstra que a penetração dos serviços de banda larga contribui para o crescimento da economia, sendo o impacto maior em países em desenvolvimento, quando comparados a países desenvolvidos. Um aumento de 10% na densidade de acesso à banda larga em países de alta renda está correlacionado com um aumento de 1,21% na taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) per capita e, em países em desenvolvimento, com um aumento de 1,38%.

O Ipea, objetivando mensurar os impactos econômicos da disponibilização de banda larga, realizou em 2017 um estudo denominado “*Avaliando o efeito dos investimentos em telecomunicações sobre o PIB*”. Nesse estudo, foram analisados todos os municípios brasileiros, independentemente de já possuírem ou não infraestrutura de banda larga. Ao final, constatou-se que, na média, a ampliação de 1% do acesso à banda larga acarreta um aumento de 0,077% no PIB<sup>3</sup>. Embora o impacto da expansão da banda larga nos municípios mais pobres seja menor que nos demais, percebe-se que o efeito sobre o PIB é sempre positivo.

O Estado do Piauí, por meio de sua Agência de Tecnologia da Informação (ATI), busca fornecer internet para os diversos órgãos estaduais e inclusão digital da população. Isto é feito através de contratos de banda larga com provedores locais, contratos de

<sup>2</sup> KELLY, T.; ROSSOTTO, C. M. (Ed.). *Broadband strategies handbook*. Washington, DC: The World Bank, 2012. Disponível em: <<http://documents.worldbank.org/curated/pt/841491468326182239/pdf/676200PUB0EPI0067882B09780821389454.pdf>>. Acesso em: 20 fev. 2020.

<sup>3</sup> CARVALHO, A. Y.; MENDONÇA, M. J.; SILVA, J. J. *Avaliando o efeito dos investimentos em telecomunicações sobre o PIB*. Texto para Discussão, Rio de Janeiro, n. 2336, p. 1-54, 2017a. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_2336.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_2336.pdf)>. Acesso em: 19 mar. 2020.



fornecimento de internet via satélite (Banda KU, analisado por esta Corte de Contas no processo TC014383/2019) para localidades mais remotas, fornecimento de internet wireless em praças, etc.

Outros órgãos da administração estadual também faziam contratos de internet, a exemplo de escolas gerenciadas pela Secretaria da Educação. Essas ações de conectividade, antes mesmo de existir a **Parceria Público-Privada Piauí Conectado**, eram conhecidas no Estado, e até mesmo pela população, pela expressão *Piauí Conectado*. Essa coincidência na nomenclatura escolhida, por vezes, denota uma confusão na própria Administração, nos órgãos de controle e na sociedade, sendo mister, desde logo, ressaltar que o escopo da presente auditoria abrange apenas a **PPP Piauí Conectado**.

Em 2015, as empresas que manifestaram interesse no projeto realizaram estudos para a sua possível implementação. Em 2017 teve início o processo licitatório, que culminou na assinatura do contrato em 2018, com início dos trabalhos em junho de 2019. Para isso, a Globaltask Gestão e Tecnologia, vencedora do certame, criou a SPE Piauí Conectado, empresa que celebra o contrato na modalidade Parceria Público-Privada com o Estado do Piauí (peça 09).

Nesse contexto, a **PPP Piauí Conectado** tem como primeiro objetivo criar uma rede capaz de fornecer internet de qualidade e estável a todo o Estado do Piauí. Importante frisar que diversas cidades do interior possuem serviços precários de conectividade, tanto para Administração Pública quando para os cidadãos. O objeto da PPP possui o condão de oferecer internet estável e de qualidade, capaz de suprir a demanda existente, a ser disponibilizada a um preço competitivo e excelente custo x benefício para os órgãos do Estado do Piauí, municípios e aos cidadãos.

O Acesso à Internet melhorou, mas os serviços à população não melhoraram na mesma proporção.

Após conquistado esse objetivo, a **PPP Piauí Conectado** terá o escopo de fornecer à população serviços de telemedicina, televigilância, estações meteorológicas, telefonia IP, áudio e videoconferência, soluções educacionais, entre outros serviços, os quais só serão possíveis com uma internet de alta qualidade.

Com o fito de conhecer o serviço prestado pela **PPP Piauí Conectado**, a Equipe de Auditoria visitou algumas unidades governamentais em Teresina e no interior do Estado. Cabe salientar que, após as visitas, a velocidade da internet prometida foi alcançada em cada ponto, sem exceções. No entanto, ainda há muitas reclamações dos



Estado do Piauí  
Tribunal de Contas  
TC/000688/2020  
*Pendente de contraditório e de julgamento*



usuários relativas ao acesso a sistemas do governo, essenciais para o cumprimento das obrigações dessas entidades.

As escolas visitadas já dispunham de conectividade advinda de programa do Governo Federal conhecido pelos gestores escolares como “PACNET”, que disponibiliza recursos financeiros para as escolas custearem o acesso à internet. Além disso, há outros contratos da Secretaria Estadual de Educação com os provedores locais, e outras formas de conectividade oferecidas pela ATI-PI.

Observa-se que as escolas são um exemplo da necessidade de planejamento dos recursos para conectividade. Ao implantar a internet de qualidade fornecida pela **PPP Piauí Conectado**, é importante garantir que os recursos destinados para as outras formas de conexão sejam remanejados para melhorar os equipamentos da infraestrutura de rede interna das escolas.

Por fim, impende registrar que em reunião com representantes da SUPARC, ATI, SPE e Verificadora Independente, foi exposto para essa equipe de Auditoria que a Controladoria Geral do Estado possui representantes na SUPARC, os quais já haviam desenvolvido trabalhos demonstrando a economicidade do projeto Piauí Conectado em detrimento das contratações do Estado com conectividade. Com vistas a ter acesso ao relatório da CGE e referenciar nesta auditoria, foi enviado um email, com o Requerimento nº 16/2020-DFESP3 (peça 10), ao Controlador Geral do Estado, solicitando tais trabalhos, contudo, até a presente data, não houve resposta.

### 3. ACHADOS DE AUDITORIA

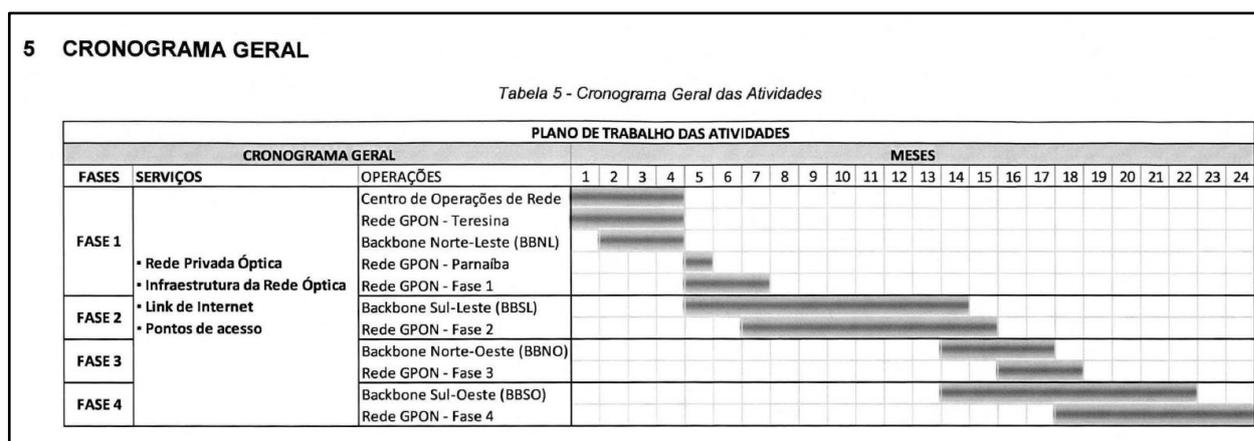
Descrevem-se, a seguir, os achados de auditoria identificados após mapeamento dos riscos.

#### A) IMPLANTAÇÃO DO BACKBONE NÃO PRIORIZADA

Em tradução direta, o termo em inglês *backbone* significa “espinha dorsal”. Na prática, a expressão mais apropriada para ele é “rede de transporte”, e, tal qual uma espinha dorsal, ele é um elemento essencial para que a internet possa existir. Sem o *backbone*, é impossível interligar cidades ou continentes, inviabilizando o acesso aos sites que visitamos, independente da sua localização geográfica. É por meio dos backbones que a informação circula, seja enviada pelo usuário ou recebida a partir dos servidores.

A solução proposta pela PPP Piauí Conectado requer que as mais diversas regiões do Piauí sejam interligadas por meio de um *backbone*. O custo de construção do *backbone* para a PPP foi estimado em quase 140 milhões de reais, o maior de todos os valores orçados no projeto. Não obstante a elevada cifra, sua construção e funcionamento é vital para o êxito do projeto.

Compulsando o cronograma, foram previstas QUATRO fases, sendo que cada uma delas prevê a construção de um dos seguintes trechos: Norte-Leste, Norte-Oeste, Sul-Leste e Sul-Oeste. A **Figura 1** foi baseada nos dados do Estudo da Globaltask e mostra o cronograma esperado para a construção do *Backbone*.



**Figura 1 - CRONOGRAMA PROPOSTO PELA GLOBALTASK. A proposta do Consórcio vencedor previa a construção de todos os quatro *backbones* em 24 meses. O primeiro, NORTE-LESTE, já deveria estar concluído. No entanto, sequer foi iniciado. (Peça 11)**

## Backbone

## FASE/MESES

	O.S.	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
NORTE-LESTE	1 Jun 2019	2	3	4	5	6	7 Dez 2019	8	9	10	11	12 Mai 2020	FASE 1	
SUL-LESTE	1	2	3 Ago 2020	4	5	6	7	8	9	10	11	12 Mai 2021	FASE 2	
NORTE-OESTE	1	2	3	4	5	6	7	8	9 Dez 2021	10	11	12 Mai 2022	FASE 3	
SUL-OESTE	1	2	3	4 Set 2022	5	6	7	8	9	10	11	12 Mai 2023	FASE 4	

**Figura 2 - POSSÍVEL CENÁRIO EXECUÇÃO DO BACKBONE.** Conforme proposta do consórcio vencedor Globaltask, QUATRO backbones deverão ser construídos em 04 fases diferentes. Sendo que cada backbone exigiria um esforço de tempo próprio. A proposta é clara quanto ao início da construção em cada fase, mas considerando que a construção do backbone está atrasada e que ainda poderia ser construído ao final de cada fase, a conclusão de cada backbone seria: NORTE-LESTE em maio de 2020; SUL-LESTE em maio de 2021; NORTE-OESTE em maio de 2022; e SUL-OESTE em maio de 2023. Isso duplicaria o tempo de entrega, saindo de 24 meses para 48 meses. (Peça 11)

O cronograma de atividades não pode ser encontrado no Edital, mas foi possível sua identificação nas propostas técnicas apresentadas por cada consórcio/empresa. No caso do consórcio vencedor Globaltask, a primeira fase prevê a construção do backbone NORTE-LESTE, que tem prazo de conclusão em 6 meses. Sendo assim, considerando a data de emissão da primeira Ordem de Serviço, o backbone NORTE-LESTE deveria ter sido iniciado em dezembro de 2019 e teria finalização estimada para maio/junho de 2020 (Figura 2).

Atrasos no backbone podem inviabilizar o projeto, vez que essa espinha dorsal é essencial para que a internet seja distribuída para todas as cidades e respectivos órgãos públicos. Atualmente a internet está sendo fornecida por operadoras que alugam o backbone para o consórcio e, adicionalmente, nenhuma obra na construção do backbone próprio foi realizada. Esse representa o investimento mais vultoso e importante de todo o projeto, vez que essa infraestrutura principal é primordial para o sucesso a médio e longo prazo.

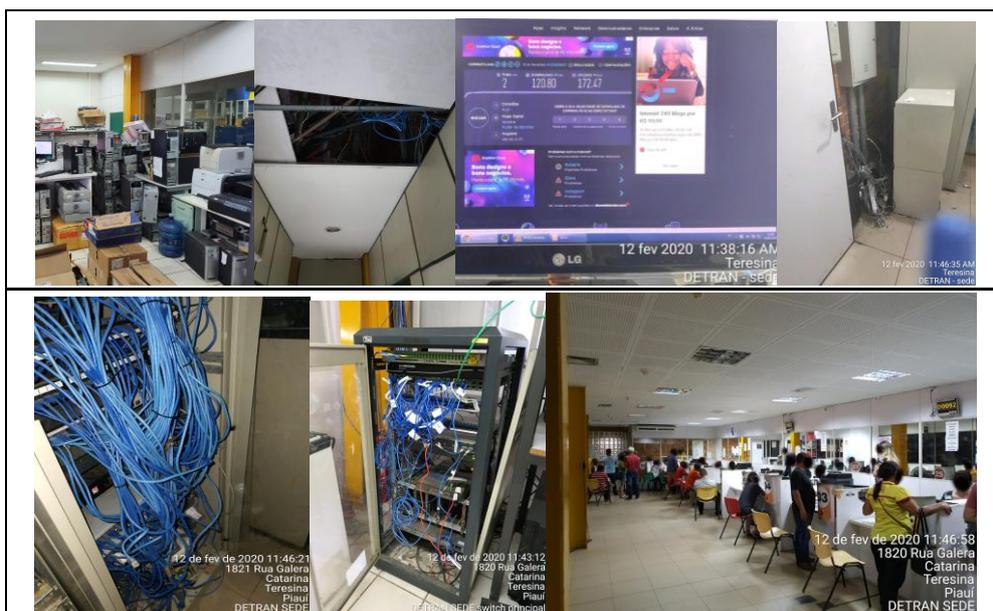
Além disso, conforme informações extraídas do site da Piauí Conectado (Peça 12), há referência de APENAS 02 backbones a serem construídos, ao contrário dos quatro inicialmente previstos. Desta feita, esta Equipe de Auditoria pede esclarecimentos ao Presidente do SPE Piauí Conectado S.A. e ao Diretor Geral da ATI em relação à:

1. Quando está previsto o início e término da construção dos backbones;
2. Os atos administrativos que justifiquem o adiamento da construção do backbone inicialmente previsto;
3. Os atos administrativos que respaldem a alteração de 04 para 02 backbones.

## B) SUBAPROVEITAMENTO DA INTERNET OFERTADA EM RAZÃO DA AUSÊNCIA DE INFRAESTRUTURA NOS ENTES

Apesar de a internet estar chegando aos entes públicos, a deficiência existente na estrutura interna impede ou dificulta a migração. A migração<sup>4</sup> bem-sucedida ocorre quando a internet fornecida pode ser utilizada de maneira plena pelo órgão ou local beneficiado. Não há vantagem para o usuário final e para o contribuinte se a internet for entregue para o órgão, mas este não tiver condições de utilizá-la por falta de infraestrutura adequada.

A equipe de auditoria realizou visitas técnicas em Teresina, Floriano, Oeiras, Elesbão Veloso e Amarante entre os dias 12 e 28 de fevereiro. Testes de velocidade foram realizados em cada um dos pontos visitados. Entre os entes visitados, estão: hospitais, delegacias, escolas, departamento de trânsito, espaços da cidadania e Emater. Em quase todos os pontos visitados, a internet de 30Mbps estava disponível, exceção da delegacia de Amarante (16Mbps) e do DETRAN-PI, que tem 120Mbps, mas em alguns pontos a migração não ocorreu ou era precária.



**Figura 3 – DETRAN-PI SEDE. Disponibilizado 120Mbps, mas a infraestrutura é sucateada, não sendo suficiente para atender adequadamente a demanda do órgão e dos cidadãos.**

Em todas as escolas públicas visitadas, a migração do link também se mostrou precária, sendo geralmente feita com a utilização de equipamento não dimensionado para as necessidades dos alunos, professores e administração. O ideal é que haja um mínimo de infraestrutura de rede nas escolas para que a internet fornecida chegue ao laboratório e

<sup>4</sup> Nesse contexto, “migração” está referenciando o processo de desligamento da solução de internet utilizada anteriormente e a efetiva utilização da internet fornecida pela PPP Piauí Conectado. Este é o mesmo sentido encontrado nos relatórios da verificadora independente, quando quantifica os pontos “migrados”.

biblioteca, além de permitir que os professores utilizem o sistema acadêmico disponibilizado pela Secretaria de Educação.



**Figura 4 - ESCOLAS.** As escolas possuem estrutura de rede improvisada, sendo raro a existência de cabeamento de rede estruturado. Em todas as escolas visitadas, a internet é distribuída utilizando equipamentos incapazes de suprir com qualidade a necessidade de distribuição. O ideal é que o Estado proveja uma rede interna para que a internet seja apropriadamente distribuída para o laboratório, administração e professores. A falta de infraestrutura interna ficou evidente no rack instalado do INSTITUTO ANTONINO FREIRE, em Teresina, que foi utilizado para armazenar o switch do próprio instituto. No entanto, foi feito de forma precária, com cabos de rede desordenados e sem numeração de controle. A equipe da SPE prontamente reorganizou o rack, após a equipe de auditoria informar a situação.

Uma migração bem-sucedida foi encontrada em Oeiras, no Espaço Cidadania. Nele, a infraestrutura permite melhor aproveitar a internet fornecida pela PPP Piauí Conectado, pois todas as máquinas estavam em uma rede com cabeamento melhor organizado. Nesse espaço, um servidor terceirizado mantém o parque tecnológico.



**Figura 5 - ESPAÇO CIDADANIA OEIRAS.** A migração foi realizada apropriadamente, atendendo a todos por meio de rede de computadores melhor dimensionada e organizada.



A ausência de infraestrutura de rede/T.I. nos entes onde a internet é provida pela PPP Piauí Conectado não permite a melhora dos serviços e/ou plena utilização do link de banda larga instalado. Uma importante recomendação é que se estude as condições existentes nos entes onde a internet será fornecida e se prepare o ambiente tecnológico para que haja a perfeita utilização do link provido. Além disso, os serviços providos pelo Governo do Estado são instáveis ou não suportam o número de acessos simultâneos, levando o cidadão a procurar outro meio de resolução, inclusive indo diretamente ao órgão.

Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade
Antônio Torres da Paz	Omitir-se em avaliar e/ou preparar a infraestrutura tecnológica dos órgãos para que a internet recebida seja adequadamente utilizada.	A conduta omissiva em não avaliar ou preparar a estrutura tecnológica dos entes estaduais levou à instalação de internet de qualidade em pontos que não têm a capacidade operacional para utilizá-la adequadamente.

### **C) INTERNET NÃO DIMENSIONADA ADEQUADAMENTE PARA CADA ÓRGÃO**

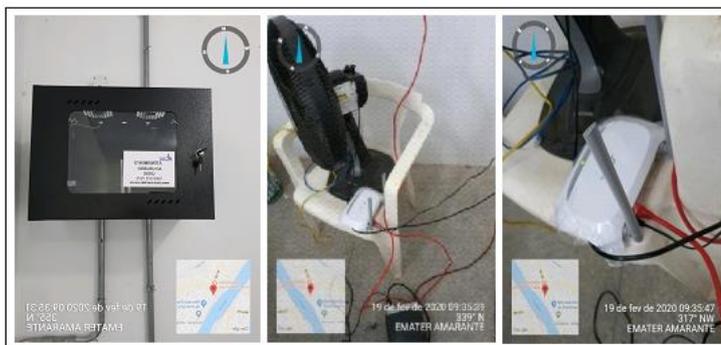
A PPP Piauí Conectado prevê a implantação de 1500 pontos de acesso a uma velocidade de 30Mbps. No entanto, no levantamento amostral realizado, verificou-se que essa velocidade padrão não atende satisfatoriamente a todos os órgãos, sendo insuficiente em alguns casos (por exemplo, hospital de Floriano) e mais do que o necessário ou sem uso em outros (por exemplo, Emater de Amarante).

No hospital de Floriano, a velocidade mínima necessária é 100Mbps, pois utilizam equipamentos de Telemedicina. Como a internet fornecida está aquém do exigido pelos equipamentos, o *link* de 300Mbps da operadora “Oi” foi mantido. Apesar se a tecnologia utilizada permitir velocidades muito superiores, o serviço prestado pela PPP Piauí Conectado de 30Mbps é considerado pior e insuficiente pelos usuários do hospital de Floriano, necessitando de adequação no caso em questão para manter ou superar a qualidade do serviço já utilizado anteriormente.

Na situação oposta, a Emater de Amarante sequer tem computadores adequados para prestar seus serviços. O único equipamento conectado à rede é um *netbook* em mal estado de conservação. No período em que a equipe de auditoria ficou na Emater, o computador reiniciou três vezes no exato momento em que o servidor no local estava atendendo o cidadão. Vale ressaltar que a ADAPI funciona no mesmo prédio da Emater em Amarante, e poderia compartilhar o mesmo ponto de internet, que seria assim mais bem aproveitado.

Ademais, na Emater foi necessário utilizar equipamento do próprio TCE-PI para registrar a velocidade da internet, vez que o *netbook* utilizado não foi capaz de registrar a velocidade

máxima, provavelmente devido ao mau estado de conservação e obsolescência dos equipamentos.



**Figura 6 - EMATER AMARANTE. A PPP Piauí Conectado fornece 30Mbps, mas a infraestrutura de TI no órgão inexistente e a migração do link de internet foi realizada de forma precária, com fios e equipamentos expostos sobre uma cadeira.**

Dessa forma, é necessário que se faça um estudo de demanda para que se possa atender melhor aos órgãos onde os pontos de internet foram e/ou serão instalados. Em alguns locais, a velocidade do *link* de internet está subdimensionada e, em outros, superdimensionada.

Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade
Antônio Torres da Paz	Omitir-se em realizar estudo de demanda para garantir a largura de banda necessária para atender cada ponto instalado.  Omitir-se em estruturar tecnologicamente os órgãos que irão receber a conectividade oriunda da PPP Piauí Conectado	A conduta omissiva em não realizar o estudo de demanda levou à instalação de pontos com largura de banda insuficiente para atender alguns entes atendidos.  A conduta omissiva em não estruturar os órgãos públicos com infraestrutura mínima para receber a conectividade da PPP Piauí Conectado, gerou a ausência de efetividade do projeto em alguns órgãos públicos.
Avelyno Medeiros da Silva Filho	Omitir-se em realizar estudo de demanda para garantir a largura de banda necessária para atender cada ponto instalado.  Omitir-se em estruturar tecnologicamente os órgãos que irão receber a conectividade oriunda da PPP Piauí Conectado	A conduta omissiva em não realizar o estudo de demanda levou à instalação de pontos com largura de banda insuficiente para atender alguns entes atendidos.  A conduta omissiva em não estruturar os órgãos públicos com infraestrutura mínima para receber a conectividade da PPP Piauí Conectado, gerou a ausência de efetividade do projeto em alguns órgãos públicos.

## D) INCONSISTÊNCIAS NO REGISTRO CONTÁBIL

A contabilidade é uma ciência que consiste no registro de todos os fatos econômicos e financeiros de uma determinada entidade. Além de fornecer um conjunto de subsídios para alta administração tomar decisões gerenciais, é de extrema importância para outros *stakeholders* que possuem interesse no ente, como fornecedores, clientes, funcionários e o Estado Fiscal.

Na seara do Poder Público, a contabilidade representa uma característica vital para um Estado Democrático de Direito, pois é instrumento para que a Administração Pública seja transparente com seus projetos e atividades. Frisa-se que, apenas com o Poder Público arrecadando recursos e executando o orçamento de forma fidedigna, confiável, íntegra, consistente e transparente, é possível que a sociedade exerça sua cidadania para um efetivo controle social.

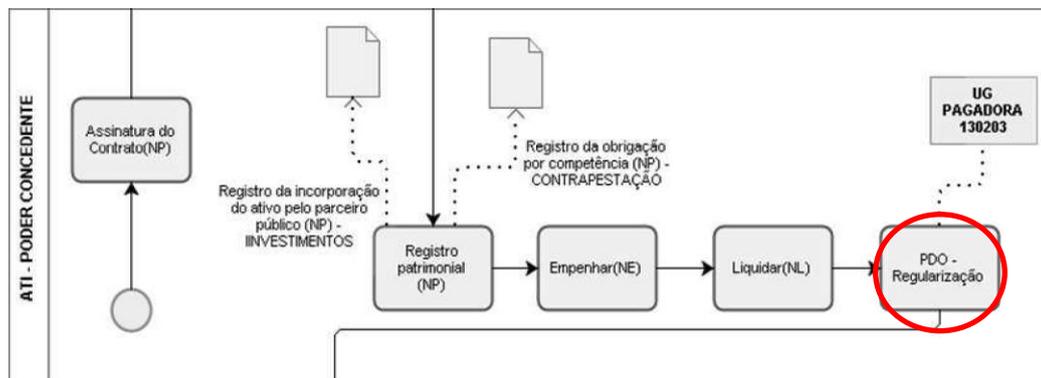
Nesse contexto, o Conselho Federal de Contabilidade aprovou a NBC TSP versando sobre a Estrutura Conceitual para Elaboração e Divulgação de Informação Contábil de Propósito Geral pelas Entidades do Setor Público. Em seu capítulo 03, são elencadas as características qualitativas da informação dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público, representadas na **Figura 7**.



**Figura 7** – características qualitativas da informação dos Relatórios Contábeis de Propósito Geral das Entidades do Setor Público.

Após extração das informações do sistema SIAFE, verificou-se que a escrituração das despesas do Projeto Piauí Conectado não observou as características qualitativas da **representação fidedigna e a tempestividade**.

A princípio, urge salientar que a responsabilidade da ATI pela contabilização desta despesa advém da Portaria SEFAZ-PI/GASEC/SUTESP/UNIGEF nº 01/2019, publicada no Diário Oficial do Estado no dia 08 de outubro de 2019 (em anexo na peça 13). Na **Figura 8**, alusiva tão somente à área da ATI, é possível identificar a competência pela escrituração:



**Figura 8 – Recorte do Mapeamento de Processos da Portaria SEFAZ-PI/GASEC/SUTESP/UNIGEF nº 01/2019.**

Conforme se observa na tabela anexa à peça 14, extraída do SIAFE, a execução orçamentária do projeto se comportou da seguinte forma no ano de 2019: foi empenhado o valor R\$ 6.459.908,85, liquidado o montante de R\$ 6.446.908,83 e paga a cifra de R\$ 220.824,94. No ano de 2020, em pesquisa até o dia 30 de março de 2020, a despesa foi executada da seguinte forma: empenhado o valor de R\$ 4.406.854,08 e liquidado o montante de R\$ 4.406.854,08 e pago absolutamente nada.

Contudo, compulsando os extratos bancários (peça 14 e 15), bem como por declaração da própria SPE Piauí Conectado (peça 16), constatou-se que foi pago o valor de R\$ 10.484.086,61 (sendo R\$ 4.389.203,25 em 2019 e R\$ 6.094.883,36 em 2020), bem além do registrado no SIAFE (R\$ 220.824,94 em 2019 e zero em 2020). Tal situação demonstra que a informação contábil escriturada pela Agência de Tecnologia da Informação não **representa fidedignamente a realidade econômica e financeira dos pagamentos realizados à SPE Piauí Conectado.**

Após estudo dos restos a pagar inscritos pela Agência de Tecnologia da Informação no ano de 2020, oriundos de empenhos que não foram pagos no ano de 2019 (vide peça 17), verificou-se a inscrição de R\$ 6.239.083,91 para SPE Piauí Conectado, sem valores pagos até a presente data. Ainda que seja escriturado qualquer pagamento já efetivado no exercício de 2019, a Agência de Tecnologia da Informação estaria violando a **característica qualitativa da tempestividade da informação contábil**, haja vista que o registro não foi realizado no momento oportuno.

Por fim, esta **Equipe de Auditoria entende que a ATI deve envidar esforços no sentido de realizar suas escriturações contábeis com a tempestividade devida e representar em sua contabilidade todos os fatos econômicos e financeiros com a fidedignidade exigida pelo NBC TSP Estrutura Conceitual.**



Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade
Antônio Torres da Paz	Omitir-se em cobrar a devida escrituração dos pagamentos realizados à SPE Piauí Conectado, apesar de figurar como ordenador de despesa.	A conduta omissiva em não cobrar a devida escrituração de parte dos pagamentos realizados à SPE Piauí Conectado violou as características qualitativas da Estrutura Conceitual da informação contábil, a Portaria SEFAZ-PI/GASEC/SUTESP/UNIGEF nº 01/2019, bem como o Contrato nº 01/2018-ATI/SUPARC.
José Arimatéia Alves dos Santos	Omitir-se em escriturar parte dos pagamentos realizados à SPE Piauí Conectado.	A conduta omissiva em não escriturar parte dos pagamentos realizados à SPE Piauí Conectado violou as características qualitativas da Estrutura Conceitual da informação contábil, a Portaria SEFAZ-PI/GASEC/SUTESP/UNIGEF nº 01/2019, bem como o Contrato nº 01/2018-ATI/SUPARC.

#### **E) PAGAMENTO DE JUROS E MULTA ORIUNDOS DA MORA NO ADIMPLEMENTO DA OBRIGAÇÃO:**

Após estudo da íntegra do *Processo Administrativo nº 00117.000968/2019.47 - 2019NE00371 - junho/2019 (peça 19<sup>5</sup>)*, verificou-se que uma despesa realizada pela SPE Piauí Conectado no mês de junho de 2019 foi devidamente empenhada no dia 28 de agosto de 2019, na cifra de R\$ 38.475,00, e adimplida tão somente no dia 17 de outubro de 2019.

Conforme se depreende da leitura das folhas 223/224 da peça 19, no dia 14 de outubro de 2019, o Presidente da SPE Piauí Conectado notificou o Diretor da ATI alertando sobre o atraso no pagamento da parcela, apresentando uma planilha com a cifra a ser paga em razão da multa e juros oriundos na mora do adimplemento. Segundo a SPE, os encargos moratórios totalizaram o valor de R\$ 20.342,64, sendo R\$17.374,11 afeto à multa e R\$ 2.968,53 relativo aos juros. Tal montante foi devidamente pago em conjunto com o valor principal no dia 17 de outubro de 2019.

Neste caso, é imprescindível salientar que valores despendidos com juros e multa moratórios não devem recair sobre o erário estadual, mas sim na responsabilidade pessoal a quem deu causa ao atraso no adimplemento. Este posicionamento é remansoso na Corte de Contas do Estado do Piauí, reiteradamente debatido e disposto em relação às contribuições previdenciárias na Orientação Jurisprudencial nº 11 do TCE/PI:

<sup>5</sup> Amostra da totalidade dos processos de despesa insertos nas peças 19 a 24.



Caracteriza dano ao erário, decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico, nos termos do art. 122, III, da Lei Estadual nº. 5.888/09, o pagamento de multa, juros e demais encargos de natureza compensatória em virtude do recolhimento intempestivo de contribuições previdenciárias, salvo comprovação inequívoca que não deu causa à mora.

Importante frisar que a Orientação Jurisprudencial, ao final da sua disposição, excetua a responsabilização quando o agente demonstrar, de forma cabal e inequívoca, que não deu causa ao atraso no adimplemento. **Desta forma, considerando que o processo de pagamento da SPE Piauí Conectado envolve a Agência de Tecnologia da Informação e a Agência de Fomento e Desenvolvimento do Estado do Piauí, solicita-se esclarecimento dos responsáveis em relação ao atraso.**

#### **F) DESPESA SEM O PRÉVIO EMPENHO E FRAGILIDADES NO PROCESSO DE DESPESA:**

A Lei 4.320/64 é taxativa em seu art. 60 ao vedar a realização de despesa sem prévio empenhamento. Tal norma conceitua empenho no seu artigo 58, definindo como *o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.*

A vedação apresentada pelo ordenamento jurídico pátrio possui o intuito de garantir que a despesa pública seja processada de forma planejada e ordeira, com vistas a garantir os direitos das pessoas físicas e jurídicas contratadas. A exigência de primeiro destacar-se uma dotação orçamentária por meio do empenho, organiza a despesa orçamentária do ente e confere certa garantia para o contratado prestar o serviço ou entregar o bem.

Após a formalização do empenho e a devida prestação dos serviços ou entrega dos bens, os fiscais do contrato devem atestar se eles foram prestados ou entregues nos termos previstos no contrato. Por fim, a despesa deve ser adimplida com o envio da ordem bancária para a instituição financeira. Esta liturgia é o que a legislação pátria define como um processo regular da despesa na Administração Pública.

Compulsando os processos de despesa disponíveis alusivos ao Contrato nº 01/2018-ATI/SUPARC, verificou-se que eles se organizam da seguinte forma (*será usado como parâmetro o Processo Administrativo nº 00117.000968/2019.47 - 2019NE00371 - junho/2019, peça 19*):



04 e 09/07/2019	<b>Ordens de Serviço</b> subscritas pelos técnicos de instalação e pelos clientes destinatários dos serviços (fls. 74/96);
16/07/2019	<b>Solicitação de pagamento</b> da empresa SPE PIAUÍ CONECTADO S/A referente aos serviços prestados de 12/06/2019 a 30/06/2019 (fls. 01);
12/08/2019	<b>Relatório Verificadora Independente</b> , subscrita pelo Sr. Gustavo Horta Palhares, Sócio Diretor da Houer Concessões (fls. 191/197);
28/08/2019	<b>Nota de Empenho 2019NE00371</b> , subscrita pelo Sr. Antônio Torres da Paz, no valor de R\$ 38.475,00 (fls. 97);
29/08/2019	<b>Atestado de Recebimento/ Execução dos Serviços</b> , subscrita pelo Sr. Antônio Torres da Paz e pelo Sr. David Amaral Avelino (fls. 198/201 );
29/08/2019	<b>Relatório de Análise do Controle Interno</b> , subscrito pelo Sr. Rayfran Alves da Silva (fls. 206/209);
28/08/2019	<b>Notas Fiscais nº 00000005 e 00000006</b> , nos valores de R\$ 2.281,57 e R\$ 36.193,43 (fls. 212 e 213);
17/10/2019	<b>Extrato Bancário da Conta Garantia</b> , evidenciando o pagamento no valor de R\$ 57.663,40 (fls. 229).

Após breve leitura do processo de despesa já é facilmente identificável que este não transcorreu nos termos da Lei nº 4.320/64. **O Empenho nº 2019NE00371 foi emitido no dia 28 de agosto de 2019, respaldando despesa já realizada em junho de 2019 por parte da empresa.** O que causou ainda mais estranheza a esta Equipe de Auditoria foi o Relatório de Análise nº 61/210204 do Controle Interno. No Quesito nº 19, o Sr. Rayfran Alves da Silva registrou que a data da nota de empenho foi 28 de agosto de 2019 e o mês de competência da prestação do serviço foi junho de 2019. Contudo, ao marcar o *checklist*, externou que houve o empenho prévio da despesa.

Desta forma, **restou clara a violação ao artigo 60 da Lei 4.320/1964, evidenciando uma falta de planejamento das despesas e do controle interno da Agência de Tecnologia da Informação.** Entende-se que o controle interno do órgão deve se ater à realidade dos fatos, aplicando as ressalvas no processo de despesa quando a situação exigir.

Responsável	Conduta	Nexo de Causalidade
Antônio Torres da Paz	Subscrever empenho em período posterior à realização da despesa, descumprindo	A conduta de subscrever empenho em momento posterior à realização da despesa descumpriu o artigo 60 da Lei 4.320/1964 e evidenciou uma ausência



---

preceito expresso no artigo 60 de planejamento da despesa na da Lei 4.320/1964. Agência de Tecnologia da Informação.

---

Rayfran Alves da Silva

Subscrever Relatório de Análise do Controle Interno não condizente com a realidade do processo de despesa. A conduta de subscrever o Relatório de Análise do Controle Interno sem evidenciar a realidade das irregularidades existentes no processo de despesa, permitiu que a prática condenada pela Lei 4.320/64 se perpetrasse durante todo o ano.

---

#### **4. CONCLUSÃO**

---

A parceria realizada mostra sua importância ao permitir acesso à internet de qualidade para os entes estaduais, e com potencial de futuramente diminuir muito ou mesmo eliminar os gastos com conectividade do governo estadual. No entanto, não se deve perder de vista que não basta que a internet seja provida, mas que os serviços via web fornecidos pelo Estado estejam disponíveis para a população no momento requerido e que a infraestrutura dos entes esteja preparada para utilizar plenamente tal tecnologia.

A auditoria revelou que existem pontos em que o link está subdimensionado e outros que estão superdimensionados, o que seria resolvido com um estudo de demanda feito pela Agência de Tecnologia da Informação do Estado do Piauí, órgão que centraliza as questões de TI do Estado e teria conhecimento para tal. A equipe de auditoria visitou as cidades de Amarante, Floriano, Oeiras, Elesbão Veloso e alguns pontos de Teresina, e constatou que a velocidade provida em todos os locais era de 30Mbps, exceção do DETRAN (sede), que recebeu link de 120Mbps.

Por fim, pontua-se a fragilidade do setor contábil, orçamentário e de controle interno da Agência de Tecnologia da Informação, considerando as irregularidades ora narradas e o atraso no pagamento da parceria, o que ocasionou encargos indevidos ao erário estadual.

---



## 5. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

---

A Divisão de Fiscalização Temática Residual e TI (DFESP-3), subordinada à Diretoria de Fiscalizações Especializadas – DFESP, **sugere a adoção das seguintes providências**, com fulcro no artigo 318 e seguintes da Resolução nº 13/11 (Regimento Interno do TCE-PI):

**a) Que seja realizada a CITAÇÃO dos responsáveis elencados na página 02 deste Relatório de Auditoria**, com vistas a exercerem seu direito constitucional à ampla defesa e ao contraditório, com arrimo no artigo 5º, LV, da Constituição Federal, artigo 100, *caput*, e artigo 141 da Lei Estadual nº 5.888/2009;

**b) Após manifestação dos interessados**, ou corrido *in albis* o prazo concedido, a observância da seguinte sequência de atos: retorno dos autos a esta Divisão Técnica para produção de relatórios parciais de acompanhamento concomitante e/ou relatório final de instrução (contraditório); encaminhamento ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer e demais providências que julgar cabíveis; conclusão dos autos para julgamento.

No mais, esta Divisão Técnica coloca-se a disposição do Relator para demais esclarecimentos que se fizerem necessários.

Teresina (PI), 15 de abril de 2020.

*Assinado eletronicamente*  
Zilma Félix Gomes Araújo  
Auditora de Controle Externo - Área TI  
Matrícula 98.007-2

*Assinado eletronicamente*  
Luiz Claudio Demes da Mata Sousa  
Auditor de Controle Externo - Área TI  
Matrícula 98.005-6

### VISTO:

*Assinado eletronicamente*  
João Luís Cardoso Figueiredo Júnior  
Auditor de Controle Externo - Área Comum  
Matrícula 97.844-2

*Assinado eletronicamente*  
Elbert Silva Luz Alvarenga  
Auditor de Controle Externo - Área Jurídica  
Diretor da DFESP  
Matrícula 97.452-8