

**Processo:** 1084566

**Natureza:** AUDITORIA OPERACIONAL

**Jurisdicionadas:** Secretaria de Estado de Administração Prisional – Seap/MG,  
Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp/MG

**Exercício:** 2020

**Responsáveis:** Bernardo de Vasconcellos Moreira, secretário de Estado da Seds, no período de 1º/1/2015 a 28/6/2016; Antônio Armando dos Anjos, secretário de Estado da Seds, no período de 29/3/2016 a 18/5/2016; Sérgio Barboza Menezes, secretário de Estado da Seds/Sesp/Seap, no período de 20/5/2016 a 27/8/2016 e 10/2/2018 a 31/12/2018; Francisco Kupidowski, secretário de Estado da Seap, no período de 28/8/2016 a 9/2/2018; Mário Lúcio Alves de Araújo, secretário de Estado da Ses/Seap/Sejusp, no período de 2/1/2019 até a data da auditoria em 12/2/2020

**RELATOR:** CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO

**PRIMEIRA CÂMARA – 8/2/2022**

AUDITORIA OPERACIONAL. ORGÃO ESTADUAL. SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PRISIONAL – SEAP. SECRETARIA DE ESTADO DE JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA – SEJUSP. ANÁLISE DA GESTÃO DE CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO EM ESTABELECIMENTOS PRISIONAIS. ACHADOS DE AUDITORIA. PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO. PROCESSO DE LICITAÇÃO. EXECUÇÃO CONTRATUAL. RECOMENDAÇÕES E DETERMINAÇÕES. PLANO DE AÇÃO. MONITORAMENTO.

1. A auditoria operacional trata do exame de funções, ações, áreas, processos, ciclos operacionais, serviços e sistemas governamentais, com o objetivo de avaliar o resultado das políticas, programas e projetos públicos implementados pelos órgãos e entidades que integram a Administração Pública, especialmente sob o prisma da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade, ética e proteção ao meio ambiente. Assim, obtêm-se resultados aplicáveis ao aperfeiçoamento do objeto auditado e otimiza-se o emprego dos recursos públicos, além de promover o exame da legalidade dos atos do gestor, conforme o art. 2º da Resolução TCEMG n. 16/2011.
2. Comportam determinações e recomendações os achados de auditoria evidenciados abrangendo três eixos dos procedimentos de contratação para o fornecimento de alimentação para estabelecimentos prisionais do Estado, quais sejam: planejamento, licitações e execução contratual, visando aprimorar o planejamento, a condução dos procedimentos licitatórios, a execução dos contratos, bem como os controles da Sejusp quanto à legalidade, à economicidade, à eficiência, à eficácia e à efetividade dos processos relacionados a esta contratação, tendo em vista a materialidade dos recursos envolvidos, a relevância do objeto e a sua interface com a ordem e com a segurança das Unidades Prisionais.

## ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros da Primeira Câmara, por unanimidade, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, e diante das razões expendidas na proposta de voto do Relator, em:

- I) recomendar à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp que:
- a) anexe a consulta ao Sigpri ou em outro sistema semelhante à justificativa de aditivo quantitativo contratual, visando comprovar o respectivo aumento da população carcerária e necessidade do aditivo, ou, ainda, grades mensais do Siga, demonstrando o comportamento do quantitativo na unidade;
  - b) formalize os atos de designação de servidor na função de diretor de unidade prisional, ou seja, gestor do contrato e fiscal de contrato, bem como publicação tempestiva destes em Boletim de Serviço ou outro instrumento congêneres;
  - c) sustente o sistema SEI com perfis em que constem o cargo específico de cada servidor, de modo a identificar se a competência para a prática do ato é adequada ao perfil de acesso do servidor;
  - d) retire as restrições de acesso à informação, tornando-as públicas, conforme preconiza a Lei n. 12.527/2011, após concluídos os atos administrativos concernentes aos procedimentos licitatórios realizados;
  - e) atue e comunique tempestivamente as Unidades Prisionais sobre o resultado dos processos de apuração de irregularidades contratuais apontadas por elas;
  - f) promova medidas para a destinação adequada da embalagem de isopor, propiciando o diálogo com os demais responsáveis, quais sejam: unidade prisional, município, fornecedores contratados e possíveis empresas e/ou instituições parceiras;
  - g) retire dos editais de licitações a exigência de comprovante de “quitação”, quando da apresentação de certidão de inscrição do nutricionista no CRN, independente de alegação do referido conselho, nos termos do art. 30, inciso I, da Lei n. 8.666/1993;
  - h) não exija, nos editais de licitação, apresentação de declaração de inexistência de fato impeditivo como documento de habilitação;
  - i) exija declaração de superveniência de fato impeditivo somente se o pregoeiro visualizar, de acordo com o seu poder de diligência, hipótese fática que possa comprometer a capacidade técnica ou jurídica da licitante, conforme disposição da legislação vigente;
  - j) anexe aos autos justificativa plausível e fundamentada, quando o edital exigir experiência mínima no atestado de capacidade técnica;
  - k) restrinja as comunicações entre pregoeiro e a(s) licitante(s) sempre via *chat*, salvo excepcionalíssimo motivo, devidamente justificado;
  - l) alerte o setor de licitações da Secretaria para que instrua os membros da comissão de licitação no sentido de se exigir regularização das certidões de regularidade fiscal/trabalhista somente no momento da formalização do contrato, com a devida concessão do prazo de 5 dias úteis para regularização, em atendimento aos arts. 42 e 43 da Lei Complementar n. 123/2006;
  - m) amplie as pesquisas de preços obtendo maior número de cotações e compare com aqueles valores constantes do caderno de composição dos custos e/ou com outros

contratos, com objeto similar, celebrados pela Secretaria, ao analisar vantajosidade nas prorrogações contratuais, deparando-se com pesquisa de valores distorcidos daqueles que já se encontram em execução;

- n)** oriente os seus pregoeiros sobre o risco de formação de conluio entre empresas fornecedoras de alimentação, bem como avalie a inclusão, no sistema de pregão eletrônico, de emissão de alerta para os pregoeiros, nos casos de lances apresentados por fornecedores com sócios em comum, no intuito de facilitar a identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame;
- o)** reavalie e proceda à alteração da metodologia de retenção dos custos de água e luz, nos casos em que a contratação na modalidade transportada passa a ser administrada, de forma a reter todo o valor integrante dos custos unitários contidos na proposta para tais despesas, bem como aqueles referentes à área física e transporte;
- p)** reavalie e proceda à alteração dos custos unitários referentes aos componentes água e esgoto, energia elétrica, área física e transporte do preço de referência, com vistas à sua adequação à realidade, uma vez que ficou constatada a disparidade entre os custos unitários constantes das propostas e os valores medidos;
- q)** realize treinamento e capacitação, de forma contínua, dos gestores, fiscais de contratos e contratada para a utilização do sistema Siga;
- r)** disponibilize senhas de acesso ao sistema Siga, tanto para os servidores responsáveis por sua utilização como para as empresas contratadas;
- s)** adote as medidas necessárias ao uso efetivo do sistema Siga, uma vez capacitados os servidores e representantes das empresas contratadas, e disponibilizadas as respectivas senhas de acesso;
- t)** haja, no procedimento definido para a pesagem, um quantitativo para pesagem amostral da gramatura da carne contida na marmita, inclusive adaptando o Siga para tal ato;
- u)** inclua rubrica específica de custo de mão de obra carcerária na composição de custos da contratada, a fim de glosar o valor devido caso ela não promova as contratações nos moldes pactuados, independente de aplicação de multa às empresas contratadas, no caso de descumprimento;
- v)** suprima cláusulas que preveem o etiquetamento das marmitas e/ou caixas, bem como a inclusão de vedação expressa à identificação prévia das refeições, salvo no caso de dietas especiais;
- x)** desenvolva ações conjuntas com as empresas contratadas, visando promover e aprimorar a segurança no fornecimento de refeições transportadas.

**II) determinar à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp que:**

- a)** realize estudo de impacto orçamentário-financeiro do exercício vigente e dos dois subsequentes, conforme disposição da Lei Complementar n. 101/2000, visando efetuar um planejamento mais preciso das despesas dos exercícios seguintes;
- b)** faça constar nos processos de aditivos contratuais a declaração prévia de existência dos recursos financeiros correspondentes;
- c)** converta todos os preços cotados em unidade de medida única, a fim de aferir corretamente o preço mais vantajoso, bem como a indicação expressa da unidade de medida utilizada nas planilhas;

- d)** anexe as razões justificadoras e os documentos comprobatórios das glosas de valores realizadas em pagamentos, identificando-se na Ordem de Liquidação/Pagamento a discriminação específica do motivo que ensejou a glosa;
  - e)** inclua nos Termos de Referência cláusulas que estabeleçam, de forma objetiva, clara e eficiente, responsabilidades e as diretrizes para ações de tratamento sustentável das embalagens;
  - f)** exija a regularização da situação fiscal/trabalhista somente no momento da formalização do contrato, com a devida concessão do prazo de 5 dias úteis, em atendimento aos ditames dos arts. 42 e 43 da Lei Complementar n. 123/2006, em casos de participação nas licitações de micro e/ou pequenas empresas nas licitações;
  - g)** adote as medidas necessárias à pesagem das refeições amostrais exigidas pela Instrução Normativa n. 1/2016 e pelo sistema Siga, tanto no almoço, quanto no jantar;
  - h)** adote as medidas necessárias ao cumprimento dos contratos no que se refere à obrigatoriedade do fornecimento de balança, bem como adote as medidas cabíveis para apuração de responsabilidades quanto ao não fornecimento/fornecimento inadequado de balança nos moldes exigidos pelo contrato às empresas Prudente Refeições Ltda., CNPJ 42.947.333/0001-72, Eldorado Refeições Ltda., CNPJ 02.416.118/0019-50, e Cook Empreendimentos em Alimentação Coletiva Ltda., CNPJ 16.654.626/0001-51;
  - i)** adote as providências necessárias para exigir que todas as refeições sejam oferecidas na modalidade transportada, bem como adote as medidas cabíveis para apuração de responsabilidades em relação à empresa contratada, Prudente Refeições Ltda., CNPJ 42.947.333/0001-72, pela utilização das dependências do Ceresp Betim para preparação de itens das refeições no contrato nº 339039.03.2754.17;
  - j)** adote as medidas cabíveis para apuração de responsabilidades quanto à omissão na fiscalização do cumprimento da exigência relacionada à vedação da utilização das dependências da Unidade Prisional para preparação de itens das refeições;
  - k)** exija das empresas fornecedoras de alimentação a contratação do quantitativo de sentenciados indicado no termo de referência, mediante prévio recrutamento e indicação destes pela Comissão Técnica de Classificação (CTC) do Setor de Trabalho e Produção das Unidades Prisionais;
  - l)** exerça, com rigor, a fiscalização dos contratos administrativos pactuados, no âmbito do fornecimento de refeições às Unidades Prisionais, de modo a apurar eventuais irregularidades no transporte da alimentação.
- III)** recomendar à Controladoria-Geral do Estado que revise o processo de inscrição no Cafimp, tornando-o mais célere e efetivo;
- IV)** recomendar à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag que:
- a)** aperfeiçoe o sistema Compras.mg para possibilitar o envio eletrônico de impugnações, recursos, esclarecimentos, propostas, documentos de habilitação e demais anexos, bem como permitir acesso a tais documentos aos demais licitantes, independente de solicitação, visando melhorias na transparência e isonomia;
  - b)** atualize o seu caderno de composição de custos, utilizado para subsidiar o preço de referência dos contratos de alimentação em presídios;



- V) determinar à Secretaria da Primeira Câmara desta Corte de Contas que encaminhe cópia deste acórdão e do relatório desta auditoria ao Ministério Público Estadual, para subsidiar eventuais investigações no inquérito civil n. MPMG-0301.20.000510-8 e na ação penal n. 0024.12.160.808-7, conforme exposto na fundamentação, bem como à Controladoria-Geral do Estado e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para as providências que entenderem cabíveis;
- VI) determinar aos gestores da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejustp que remetam a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da intimação deste acórdão, plano de ação contendo o cronograma de implementação das recomendações e determinações constantes desta decisão, e cientificar que a ausência injustificada da apresentação do plano de ação, no prazo determinado, poderá ensejar a aplicação de multa pessoal, por descumprimento de determinação deste Tribunal, a teor do disposto nos arts. 83, inciso I, e 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008 c/c o art. 13, da Resolução TCEMG n. 16/2011;
- VII) determinar que o plano de ação, assim que enviado a este Tribunal, seja encaminhado à Coordenadoria de Auditoria do Estado, para análise e programação do monitoramento do atendimento das recomendações e determinações aprovadas nesta deliberação, de acordo com o disposto nos arts. 4º, inciso XI, e 10, da Resolução TCEMG n. 16/2011;
- VIII) determinar que seja disponibilizado no portal eletrônico do Tribunal o relatório final elaborado pela 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 3ª CFE, as notas taquigráficas e o acórdão relativo à deliberação desta auditoria, nos termos do art. 4º, inciso X, da Resolução TCEMG n. 16/2011;
- IX) determinar o arquivamento dos autos, após a promoção das demais medidas cabíveis à espécie, nos termos do art. 176, inciso I, da Resolução TCEMG n. 12/2008.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Gilberto Diniz.

Presente à sessão o Procurador Marcílio Barenco Corrêa de Mello.

Plenário Governador Milton Campos, 8 de fevereiro de 2022.

GILBERTO DINIZ  
Presidente

ADONIAS MONTEIRO  
Relator

*(assinado digitalmente)*

**NOTAS TAQUIGRÁFICAS**  
**PRIMEIRA CÂMARA – 8/2/2022**

CONSELHEIRO SUBSTITUTO ADONIAS MONTEIRO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de auditoria operacional com o objetivo de avaliar a celebração, execução e a gestão dos contratos de fornecimento de alimentação em presídios, celebrados pelo Estado de Minas Gerais, por meio da Secretaria de Estado de Administração Prisional – Seap e da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp.

No relatório de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), foram apresentados os seguintes achados:

1. Deficiências no Planejamento, devido à ausência nos autos de estudo de impacto orçamentário-financeiro do exercício vigente e dos dois subsequentes, bem como ausência de justificativas para celebração de aditivos;
2. Ausência de publicação da designação dos diretores e fiscais de contratos das Unidades Prisionais;
3. Falta de padronização de unidades de medidas dos diversos insumos de alimentação divergentes daquela estipulada como padrão no Termo de Referência, qual seja, quilograma;
4. Documentos públicos inseridos no SEI, mas com restrição de acesso à informação;
5. Pagamentos realizados pela Administração, com eventuais glosas referentes a valores concernentes a penalidades imputadas por meio de processos administrativos punitivos, sem identificação, razões e/ou documentos comprobatórios embasando o fato;
6. Morosidade da Administração para efetivar a inscrição de empresas consideradas inidôneas no Cadastro de Fornecedores Impedidos de Contratar com a Administração Pública Estadual – Cafimp;
7. Falhas de comunicação da Administração Central da Sejusp com as Unidades Prisionais;
8. Falta de normatização adequada e uniforme na Sejusp visando o descarte das embalagens de isopor utilizadas para servir as refeições nas Unidades Prisionais;
9. Exigências editalícias para apresentação de certidões, declarações e experiência mínima, que excluem algumas empresas acarretando a restrição de competitividade nos certames;
10. Ausência de suporte do sistema compras.mg para realização de todos os atos realizados nos certames;
11. Ausência de suporte do sistema compras.mg para a realização de todos os atos da sessão pública;
12. Inobservância do prazo legal de 5 dias para a regularização de certidões apresentadas na fase de habilitação por Microempresas;

13. Utilização de pesquisas de preços com valores inconsistentes comparados àqueles de referência para justificar vantajosidade em celebrar aditivos;
14. Baixa competitividade nos pregões e existência de grupos de empresas, com sócios em comum ou não, que atuam concomitantemente em procedimentos licitatórios, com indícios de conluio e favorecimento de determinados participantes;
15. Constatação de dano ao erário em razão do fornecimento de refeições programadas para ser na modalidade transportada e na realidade foi preparada na própria Unidade Prisional, devidamente ressarcido o montante de R\$ 376.620,80, pelas medidas tempestivamente adotadas pela Sejusp, a partir de notificação realizada pela equipe de auditoria;
16. Subutilização do sistema Siga para controle da execução dos contratos e solicitação das refeições, sistema este desenvolvido internamente pela própria Secretaria;
17. Falhas formais de controle na execução dos contratos, tais como ausência de balanços, não efetivação de pesagem mínima amostral das refeições recebidas, e não contratação de mão de obra carcerária pelas empresas fornecedoras;
18. Falhas relativas à segurança no transporte das refeições, observadas quando das auditorias nas Unidades Prisionais.

Assim, foi proposto que o relatório fosse encaminhado aos gestores da Sejusp, da Controladoria-Geral do Estado – CGE e da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag, para que se manifestassem sobre as análises realizadas e sobre a pertinência das propostas de recomendações e determinações formuladas, as quais, após deliberação do Tribunal, poderiam ensejar a elaboração de plano de ação pelos respectivos gestores.

Em 17/2/2020, os autos foram distribuídos à minha relatoria (fl. 55 do volume único do processo, documento eletrônico, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7).

Diante das considerações apresentadas pela equipe de auditoria, determinei, às fls. 57 e 58 do volume único do processo, documento eletrônico, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7, a intimação dos gestores da Sejusp, da CGE e Seplag para que apresentassem as manifestações que entendessem pertinentes quanto às análises realizadas e sobre as propostas de recomendações e determinações formuladas no relatório às fls. 1 a 53, da mesma peça n. 7. O secretário de estado de planejamento e gestão, Sr. Otto Alexandre Levy Reis, manifestou-se às peças n. 4 e 5, conforme certificado à peça n. 6, códigos de arquivo 2110275, 2110276 e 2135728, respectivamente, disponíveis no SGAP.

Em cumprimento ao disposto no art. 2-A, § 4º, da Portaria n. 20/PRES./2020, os autos foram digitalizados e anexados ao Sistema de Gestão e Administração de Processos – SGAP, de acordo com o termo de digitalização, código do arquivo n. 2149315, disponível no SGAP como peça n. 8.

O gestor da Sejusp, Sr. Mário Lúcio Alves de Araújo, requereu, em 13/4/2020 (fls. 64 e 65v do volume único do processo, documento eletrônico, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7), a prorrogação do prazo para resposta quanto às considerações pertinentes sobre as análises realizadas e as propostas de recomendação e determinação realizadas pela equipe de auditoria até que a situação de emergência determinada no Estado se encerrasse, tendo como fundamento a epidemia de doença infecciosa viral respiratória causada pelo agente coronavírus (Covid-19).

Por sua vez, o Controlador-Geral do Estado, Sr. Rodrigo Fontenelle de Araújo Miranda, manifestou-se por meio de documentação protocolada em 3/7/2020 (documento n. 6272011/2020), juntada aos autos da auditoria no SGAP, conforme arquivos códigos ns. 2149721, 2149722 e 2149723, peças ns. 9 a 11, no sentido de que a Controladoria Setorial da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública-Cset/Sejusp não teve acesso ao conteúdo do relatório preliminar desta auditoria, inviabilizando a apresentação das considerações.

Dessa forma, em razão dos argumentos expostos na solicitação do gestor da Sejusp, deferi o pedido de prorrogação de prazo, nos termos do despacho de 6/7/2020 (documento eletrônico, código do arquivo n. 2150759, disponível no SGAP como peça n. 12), em caráter excepcional, tendo em vista a situação de pandemia causada pela Covid-19. Determinei, ainda, a renovação da intimação da CGE, por via postal, para as considerações cabíveis sobre as análises realizadas e sobre as propostas de recomendação e determinação formuladas no relatório da equipe de auditoria às fls. 1 a 53 do volume único do processo, documento eletrônico, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7.

Os agentes públicos foram intimados, consoante termo de juntada de AR (código de arquivo n. 2168954, disponível no SGAP como peça n. 16). Todavia, não se manifestaram (código do arquivo n. 2277664, disponível no SGAP como peça n. 19). Não obstante, ao observar que os ARs foram recebidos por terceira pessoa, inexistindo comprovação de que os destinatários tivessem efetivamente recebido os respectivos ofícios, considerando as circunstâncias excepcionais relacionadas ao atual contexto de pandemia causado pela Covid-19, determinei, à peça 20, código do arquivo no SGAP n. 2284544, que fosse renovada a intimação da CGE, desta vez por ARMP, para que apresentasse suas considerações sobre os achados da auditoria. Determinei, ainda, que o gestor da Sejusp, Sr. Mário Lúcio Alves de Araújo, fosse novamente comunicado acerca do deferimento do pedido de prorrogação de prazo por ele formulado, às fls. 64 e 65v do volume único do documento eletrônico, código do arquivo n. 2149333, da peça 7.

Foram juntados aos autos, às peças n. 23 a 39 (códigos dos arquivos disponíveis no SGAP n. 2280222, n. 2280329, n. 2280350 a n. 2280354, n. 2280341 a n. 2280356, n. 2286374, n. 2286376, n. 2318571 e n. 2318559), os documentos encaminhados pelos gestores da CGE, SES, Seap e Sejusp, em cumprimento à determinação do despacho juntado como peça 20, código do arquivo no SGAP n. 2284544, conforme termo de juntada e certidão de manifestação, códigos dos arquivos n. 2340569 e n. 2364176, peças n. 40 e 41.

Assim, a equipe de auditoria apresentou o Relatório Final de Auditoria Operacional, conforme código do arquivo n. 2419034, peça n. 42 do SGAP, e concluiu que os gestores deveriam apresentar um plano de ação ao Tribunal, nos termos do disposto no art. 7º e seguintes da Resolução TCEMG n. 16/2011, com as medidas que irão implementar, os cronogramas das ações a serem implementadas, com a identificação de prazos e respectivos responsáveis, bem como os benefícios esperados ou alcançados com a adoção de cada medida.

Registro, por oportuno, que a Presidência, por meio do Expediente n. 1983/2021, encaminhou ao meu gabinete os documentos sob protocolos de n. 6857910/2021 e n. 8025211/2021, solicitando análise sobre possível conexão da matéria contida na documentação com a analisada nesta auditoria operacional. Tais documentos foram encaminhados a este Tribunal pelo Promotor de Justiça André Salles Dias Pinto, por meio do Ofício n. 119/2021/IGAPJ-01PJ, relacionados ao Inquérito Civil n. MPMG-0301.20000510-8.

Por meio do Expediente n. 40/2021, submeti à 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 3ª CFE, a análise dos fatos possivelmente conexos, o que gerou a manifestação por meio do Mem. 35/2021, em que entendeu que os citados documentos n. 0006857910/2021 e n. 008025211/2021 não demandariam autuação como denúncia/representação, tendo em vista



que a Sejusp já havia adotado todas as sanções e medidas administrativas competentes, quais sejam: rescisão do contrato, aplicação de multa e suspensão da empresa em licitar e contratar com a Administração. Assim acolhi tal conclusão e encaminhei, por meio do Expediente n. 1/2022, os documentos à 3ª CFE para arquivamento, uma vez que poderão subsidiar eventuais ações de monitoramento por esta Corte de Contas.

É o relatório.

## **II – FUNDAMENTAÇÃO**

Inicialmente, cumpre mencionar que adotarei como fundamentação desta proposta de voto o teor do Relatório Final de Auditoria Operacional, elaborado pela 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 3ª CFE, conforme documento eletrônico, código do arquivo n. 2419034, disponível no SGAP como peça n. 42, mediante a estrutura e adaptações cabíveis, conforme descrito a seguir.

### **1. Introdução**

Esta auditoria foi realizada em cumprimento ao Plano Anual de Auditorias e Inspeções Ordinárias aprovada para o exercício de 2019 e os exames foram realizados em conformidade com as Normas Gerais de Inspeção e Auditoria aprovadas pela Resolução TCEMG n. 10/1998, com o Manual de Auditoria Operacional do Tribunal de Contas da União, bem como com o Manual de Auditoria desta Corte.

Tendo em vista o grande volume de denúncias e de diversas notícias veiculadas na mídia com indícios de cerceamento da competitividade e a formação de conluio entre as empresas fornecedoras de alimentação nos presídios mineiros, no intuito de subsidiar a fase interna de planejamento da auditoria, por meio do Mem. 91/DCEE/2019, fl. 45 do documento eletrônico anexo, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7, foi solicitado ao Centro de Fiscalização Integrada e Inteligência – Suricato que realizasse pesquisa para levantar informações a respeito dos sócios que integram os quadros societários das empresas participantes das licitações, de forma a identificar se havia empresas que possuíam sócios em comum e se estavam participando do mesmo procedimento licitatório.

Assim, consideradas as competências expostas no art. 29 da Resolução TCEMG n. 2/2019, em especial nos incisos V e VIII, foi informado que a equipe do Suricato procedeu a análise e cruzamento das informações, que foi base para o desenvolvimento dos trabalhos, conforme fl. 9 do documento eletrônico, código do arquivo n. 2419034, disponível no SGAP como peça n. 42.

### **2. Visão Geral**

Inicialmente, cumpre destacar que a Secretaria de Administração Prisional – Seap foi desmembrada da Secretaria de Defesa Social – Seds em 2016, conforme disposto no art. 22 da Lei n. 22.257/2016, tendo como finalidade planejar, organizar, coordenar e gerir a política prisional, assegurando a efetiva execução das decisões judiciais e privilegiando a humanização do atendimento e a inclusão social dos indivíduos em cumprimento da pena.

Em 30/5/2019, após iniciados os trabalhos desta auditoria, foi estabelecida a nova estrutura orgânica do Poder Executivo do Estado por meio da Lei n. 23.304/2019<sup>1</sup>, que criou a

<sup>1</sup> Disponível em:

<https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=23304&comp=&ano=2019> >. Acesso em 16 nov. 2021.

Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp, que sucedeu a Seap, conforme os arts. 39 e 65 da citada lei.

Assim, a Sejusp passou a ser o órgão responsável por implementar e acompanhar a política estadual de segurança pública, de maneira integrada com a Polícia Militar, Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros Militar, e a política estadual de Justiça Penal, em articulação com o Poder Judiciário e com os órgãos essenciais à Justiça, tendo como competência planejar, elaborar, deliberar, coordenar, gerir e supervisionar as ações setoriais a cargo do Estado, relativas à política prisional, assegurando que todas as pessoas privadas de liberdade sejam tratadas com o respeito e a dignidade inerentes ao ser humano, promovendo sua reabilitação e reintegração social e garantindo a efetiva execução das decisões judiciais, dentre outras.

Quanto à população carcerária, a equipe de auditoria informou que em 28/5/2019, de acordo com dados extraídos do Sistema Integrado de Gestão Prisional – Sigpri, no Estado de Minas Gerais o número de detentos era de 73.397, sendo: 41.487 presos provisórios; 19.431 em regime fechado; 11.920 em regime semiaberto; e 559 em regime aberto. Constatou-se, ainda, que o número de unidades prisionais era de 198 e o total de servidores nessas unidades era de 18.021, conforme fls. 61 a 100 do documento eletrônico anexo, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7.

A equipe de auditoria informou, ainda, que foi solicitada a listagem dos dados contratuais e de execução referentes aos contratos de fornecimento de alimentação celebrados com a Seap, vigentes em 31/3/2019, sendo apresentados documentos em *pen drive*, no “quadro 2 Planilha DGA DCC”, fl. 93 do documento anexo à peça n. 7 do SGAP, código do arquivo n. 2149333, em que foi possível verificar a existência de 198 contratos vigentes e 32 empresas contratadas. Destacou-se que, dos recursos envolvidos, haviam sido empenhados R\$ 635.217.560,95; liquidados R\$ 472.296.633,44 e pagos R\$ 326.990.220,23.

### **3. Achados de Auditoria**

Os achados apresentados pela equipe de auditoria foram evidenciados no resultado da análise da documentação obtida em diversas instâncias e dos trabalhos de campo realizados na Secretaria, tanto na Administração Central quanto nas Unidades Prisionais, abrangendo 3 eixos do processo de contratação de fornecimento de alimentação referentes ao planejamento, às licitações e à execução contratual.

Foi elaborada a Matriz de Achados, acostada às fls. 101 a 111 do documento eletrônico anexo, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7, com os achados descritos a seguir.

#### **3.1 Deficiências no planejamento das licitações**

Verificou-se, às fls. 17 a 21 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que dos vinte processos analisados da amostra nenhum deles continha o estudo de impacto orçamentário-financeiro do exercício vigente e dos dois subsequentes, na forma dos arts. 15 a 17 da Lei Complementar n. 101/2000. Verificou-se, ainda, que os referidos estudos de impacto orçamentário-financeiro não constam dos autos das licitações, bem como dos processos de aditivos contratuais que ensejaram aumento quantitativo.

Quanto ao aumento da quantidade de refeições a serem fornecidas, ao celebrar os termos aditivos, a equipe de auditoria observou que a Seap não anexou ao processo documentos comprobatórios no que se refere ao aumento da população carcerária, visando embasar a

alteração realizada. Assim, a equipe de auditoria concluiu que houve planejamento deficiente por parte da Seap.

A equipe de auditoria ressaltou que os aditivos quantitativos devem surgir por necessidade superveniente de demanda, até porque, caso não o fosse, a demanda aditivada já deveria ter sido contemplada na licitação inicial. Salientou, ainda, que, embora os processos originais contivessem declaração do gestor quanto à existência de disponibilidade orçamentária, foi verificado que, ao pactuar termos aditivos sem a adequada verificação de disponibilidade orçamentária e financeira do exercício, a autoridade competente assumiu o risco de não dispor dos recursos necessários para adimplir a obrigação contraída, além de frustrar a necessária transparência das ações de planejamento estratégico orçamentário, possibilitando, por meio de tal inércia, a concretização de uma despesa irregular.

Ademais, apesar de não terem sido juntadas as declarações de disponibilidade orçamentária relativas ao ato de formalização dos processos de aditamento, constatou que, em todos os processos integrantes da amostra, os autos foram instruídos corretamente, desde a formalização inicial até a contratação.

Assim, considerando a possibilidade de se realizar uma despesa irregular, a equipe de auditoria entendeu pela necessidade de a Sejusp, ao firmar termos aditivos nos contratos celebrados, anexar o documento de declaração prévia de existência de recursos orçamentários correspondentes, emitido pelo setor competente.

Devidamente intimados, os gestores apresentaram documentos, conforme peças 23 a 39 (códigos dos arquivos disponíveis no SGAP números 2280222, 2280329, 2280350 a 2280354, 2280341 a 2280356, 2286374, 2286376, 2318571 e 2318559), e afirmaram, em síntese, que desde meados de 2018, a Sejusp vem adotando as providências determinadas nos arts. 15 a 17 da Lei Complementar n. 101/2000. Alegaram que a não pertinência de realização do estudo de impacto orçamentário-financeiro decorreu em razão da metodologia OBZ (Orçamento Base Zero) na elaboração do orçamento e pela variação da população carcerária poderia ocorrer tanto para mais como para menos. Quanto à constatação de declaração prévia dos processos aditivos contratuais, os responsáveis manifestaram que, desde abril de 2020, os processos de aditivos são, previamente, instruídos com a correspondente declaração de disponibilidade orçamentária.

Em seu relatório final (juntado como peça n. 42 no SGAP, código do arquivo n. 2419034), a 3ª CFM constatou, diante da manifestação dos gestores, que a Sejusp não se opôs quanto à recomendação de anexar as consultas do Sigpri à justificativa dos termos aditivos contratuais para demonstrar o aumento da população carcerária. Afirmou, ainda, que embora os gestores tenham sustentado que já vêm adotando medidas nesse sentido, estes deixaram de especificar quais providências estão sendo apresentadas, bem como se estão sendo eficazes na solução do problema detectado. Ademais, verificou que não apresentaram documentações que comprovassem o alegado. Por esta razão, entendeu que deveriam ser mantidas a recomendação e determinações, tendo em vista sua pertinência e a necessidade de acompanhamento das ações do órgão.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que anexe a consulta ao Sigpri ou em outro sistema semelhante à justificativa de aditivo quantitativo contratual, visando comprovar o respectivo aumento da população carcerária e necessidade do aditivo, ou, ainda, grades mensais do Siga, demonstrando o comportamento do quantitativo na unidade

Ademais, proponho que seja determinado à Sejusp que realize estudo de impacto orçamentário-financeiro do exercício vigente e dos dois subsequentes, conforme disposição da

Lei Complementar n. 101/2000, visando efetuar um planejamento mais preciso das despesas dos exercícios seguintes, bem como que faça constar nos processos de aditivos contratuais a declaração prévia de existência dos recursos financeiros correspondentes.

### **3.2 Ausência de publicação da designação do Diretor de Unidade Prisional (Gestor de Contratos) e Fiscal de Contrato**

Conforme fls. 21 a 26 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), a equipe de auditoria verificou que, dentre os processos da amostra analisados, nas próprias minutas contratuais dos editais de licitação constavam que as funções dos gestores de contrato seriam exercidas pelos diretores gerais das unidades prisionais. Contudo, não foi apresentada a função relativa ao fiscal de contrato. Destacou que a execução contratual deveria ser fiscalizada pela Administração por meio do fiscal e do gestor do contrato.

Verificou, ainda, que, em todos os processos, salvo os referentes aos contratos oriundos dos Pregões n. 171/2018 e 172/2018, não houve documentos oficiais de designação de fiscal de contrato. Nos trabalhos *in loco*, a equipe de auditoria constatou que, na prática, todas as unidades prisionais possuem, além do gestor de contrato, servidores que atuam como fiscais de contrato. Além disso, certificou que nas unidades prisionais de maior estrutura existe mais de um servidor atuando como fiscal de contrato e que as competências são divididas entre eles e se substituem em caso de ausência.

Assim, a equipe de auditoria asseverou que as figuras dos fiscais e gestores de contrato são imprescindíveis aos controles de gestão e de supervisão adequados em prática, para garantir a conformidade e para identificar falhas de controle, processos inadequados e eventos inesperados, de modo a garantir que as atividades sejam realizadas de acordo com as metas e objetivos da Sejusp. Assim, propôs a emissão de recomendações à Sejusp.

Os gestores manifestaram-se conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39 (códigos dos arquivos disponíveis no SGAP números 2280222, 2280329, 2280350 a 2280354, 2280341 a 2280356, 2286374, 2286376, 2318571 e 2318559), e afirmaram, em síntese, que, desde meados de 2018, a Sejusp vem adotando as providências necessárias. Ademais, destacaram que a Sejusp está estudando uma forma de publicizar atos de designação dos gestores e fiscais de contrato no sistema Siga.

Em seu relatório final, juntado como peça 42 no SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria verificou que, apesar de os gestores terem alegado que desde 2018 a Sejusp vem adotando providências para sanar o problema, não encaminhou nenhuma documentação comprovando os procedimentos adotados. Assim, entendeu que deveriam ser mantidas as recomendações sugeridas à fl. 26 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333).

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que formalize os atos de designação de servidor na função de diretor de unidade prisional, ou seja, gestor do contrato e fiscal de contrato, bem como publicação tempestiva destes em Boletim de Serviço ou outro instrumento congêneres, e, ainda, que sustente o sistema SEI com perfis em que constem o cargo específico de cada servidor, de modo a identificar se a competência para a prática do ato é adequada ao perfil de acesso do servidor.

### **3.3 Valores contidos na pesquisa de preços calculados em unidades de medida diferentes**



A equipe de auditoria verificou, às fls. 26 a 27 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), na análise da amostra selecionada, que alguns itens das planilhas demonstrativas dos preços de mercado tiveram seus valores calculados em unidades de medida diversas daquela estipulada como padrão no Termo de Referência, qual seja, quilograma. Assim, constatou uma discrepância considerável entre os valores de alguns itens que compõem as refeições contratadas pela Seap/Sejusp.

Tendo em vista o risco potencial de se realizar contratação com preços menos vantajosos, em desacordo com aqueles praticados no mercado, a equipe de auditoria entendeu pela conveniência de se propor determinação à Sejusp para a conversão de todos os preços cotados em unidade de medida única, a fim de aferir corretamente o preço mais vantajoso, bem como a indicação expressa da unidade de medida utilizada nas planilhas.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39 (códigos dos arquivos disponíveis no SGAP números 2280222, 2280329, 2280350 a 2280354, 2280341 a 2280356, 2286374, 2286376, 2318571 e 2318559), os responsáveis afirmaram, em síntese, que todos os preços cotados na pesquisa de mercado são convertidos em unidade de medida única (kg), no momento da tabulação dos preços e preenchimento das planilhas que compõem o sistema informatizado utilizado para calcular os preços de referência.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria entendeu ser necessária a manutenção da determinação.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja determinado à Sejusp que converta todos os preços cotados em unidade de medida única, a fim de aferir corretamente o preço mais vantajoso, bem como a indicação expressa da unidade de medida utilizada nas planilhas.

#### **3.4 Documentos públicos no Sistema Eletrônico de Informações – SEI encontravam-se com restrição de acesso à informação**

A equipe de auditoria constatou, às fls. 27 a 29 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que os processos licitatórios mais recentes, em especial os pregões realizados em meados de 2018, estavam disponibilizados no Sistema Eletrônico de Informações – SEI, utilizado pela Secretaria, inclusive para a concretização dos diversos atos processuais necessários ao regular deslinde dos procedimentos contratuais efetivados.

Destacou que o SEI é uma plataforma que engloba um conjunto de módulos e funcionalidades propiciadores de eficiência administrativa, além de consistir em um sistema de gestão de processos e documentos eletrônicos, instituído, na esfera do Estado de Minas Gerais pelo Decreto n. 47.228/2017.

Informou que a norma mencionada estabeleceu a obrigatoriedade da utilização do SEI pela Administração Direta, Autárquica e Fundacional, a partir do dia 1º de janeiro de 2019, e que:

Art. 2º. Os processos eletrônicos no âmbito do SEI observarão as seguintes regras:

[...]

IV – o acesso às informações dos processos eletrônicos observará o disposto na Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011.

Entretanto, a equipe de auditoria, ao analisar o processo SEI n. 1450.01.0039123/2018-83, relativo ao Pregão n. 166/2018, realizado para a contratação de serviço de fornecimento

contínuo de refeições e lanches prontos, na forma transportada, aos presos e servidores das Unidades Prisionais do Lote 180 - Presídio de Alfenas e Presídio de Campos Gerais, observou que, mesmo com a concretização do referido procedimento e assinatura do contrato n. 339039.03.2979.18/2018 com a empresa vencedora do certame, denominada TOTAL ALIMENTAÇÃO S/A, o nível de acesso do processo SEI constava como restrito, com fundamentação no fato de se tratar de “Documento Preparatório”, o que infringe o art. 7º, § 3º, da Lei n. 12.527/2011. Ademais, o processo SEI n. 1450.01.0020340/2019-08, referente ao Pregão Eletrônico n. 98/2017, também apresentava restrição. Todavia, o referido procedimento já foi finalizado e resultou na celebração do Contrato n. 339039.03.3046.19 com a empresa denominada GOMES MACIEL REFEIÇÕES COLETIVAS LTDA, não constando dos autos justificativa que fundamentasse a manutenção da restrição de acesso.

Assim, a equipe de auditoria propôs recomendar à Sejusp, após concluídos os atos administrativos concernentes aos procedimentos licitatórios realizados, que fossem retiradas as restrições de acesso à informação, tornando-as públicas, conforme preconiza a Lei n. 12.527/2011.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que seria adotado no fluxo de processos, após a publicação do edital e/ou após concluídos os atos administrativos concernentes aos procedimentos licitatórios, retirada das restrições de acesso à informação de todos os documentos, tornando-os públicos.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria ratificou o apontamento.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que retire as restrições de acesso à informação, tornando-as públicas, conforme preconiza a Lei n. 12.527/2011, após concluídos os atos administrativos concernentes aos procedimentos licitatórios realizados.

### **3.5 Pagamentos com eventuais glosas não apresentam identificação, razões e documentação comprobatória que embasaram a sua realização**

A equipe de auditoria verificou, às fls. 30 a 32 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que em determinados pagamentos realizados pela Administração foi identificado, em alguns processos constantes da amostra, que a Seap/Sejusp se utilizou do instituto da glosa para descontar dos pagamentos devidos ao contratado valores concernentes a penalidades imputadas por meio de processos administrativos punitivos.

Esclareceu que a glosa consiste na retenção, por parte da Administração Pública, de créditos devidos ao particular contratado como forma de compensar os débitos que lhe foram impostos, no âmbito do contrato administrativo, observando-se o devido processo legal. Destacou que, embora a Seap/Sejusp tenha agido corretamente ao realizar as glosas, tais deduções deveriam refletir um controle de legalidade do pagamento a ser efetuado pela Administração e, para tanto, careceriam de ser subsidiadas de documentação e justificativa fundamentada de tal desconto. Por fim, apontou que as informações relativas a eventuais descumprimentos contratuais geradores da glosa são de interesse público e o suporte probatório no processo de pagamento subsidiaria o dever de motivação da Administração, possibilitando um controle de legalidade mais adequado e efetivo. Assim, a equipe de auditoria propôs determinação à Sejusp.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que, no ato da retenção da multa/ressarcimento no Sistema Integrado

de Administração Financeira de Minas Gerais – Siafi, vem sendo informado no histórico das liquidações a qual processo se refere. Afirmaram que, para que não haja falhas em relação a não identificação dos processos, iriam passar a inserir nos processos de pagamento com pedidos de aplicação de multa os seguintes documentos: a) decisão e publicação da penalidade; b) notificação da Comissão ao fornecedor; c) memorando da Comissão de solicitação referente à retenção da multa.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria constatou que os gestores não se opuseram à determinação contida no relatório, entretanto, não apresentaram documentações que comprovassem sua adesão à prática determinada. Assim, entendeu que deveria ser mantida a determinação.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja determinado à Sejusp que anexe as razões justificadoras e os documentos comprobatórios das glosas de valores realizadas em pagamentos, identificando-se na Ordem de Liquidação/Pagamento a discriminação específica do motivo que ensejou a glosa.

### **3.6 Morosidade da Administração para inscrição de empresas consideradas inidôneas no Cadastro de Fornecedores Impedidos de Contratar com a Administração Pública Estadual – Cafimp**

A equipe de auditoria informou, às fls. 32 a 34 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que a Lei Estadual n. 13.994/2001 instituiu o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Contratar com a Administração Pública Estadual – Cafimp, constituindo-se em mecanismo para possibilitar o controle eficaz daqueles fornecedores, pessoas físicas ou jurídicas, que não atenderem adequadamente às necessidades da Administração Pública Estadual, criando-se os instrumentos legais para impedi-los de comparecer às licitações e às contratações com essa mesma Administração. Apontou que, nos termos dos arts. 7º e 8º da referida lei, a inclusão do fornecedor no cadastro ocorre por determinação do Controlador-Geral do Estado, após o envio e análise do processo administrativo que concluiu pela aplicação da penalidade.

De acordo com a equipe de auditoria, em 30/3/2019, foi publicada, no Diário do Executivo (fls. 112 e 113 do documento eletrônico anexo, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7), “decisão” referente ao Processo SEI n. 1450.01.0035157/2019-74 que acolheu a Recomendação n. 4/2019, emitida pela Comissão Processante Permanente da Seap/Sejusp, nos autos do Processo Administrativo Punitivo n. 5/2014, e determinou a aplicação da penalidade de declaração de inidoneidade, nos termos do art. 87, inciso IV, § 3º, c/c com o art. 88, incisos II e III, da Lei n. 8.666/1993, às empresas Stillus Alimentação Ltda., Gomes Maciel Refeições Coletivas Ltda., Nutrição Refeições Industriais Ltda., Bom Menu Comércio e Alimentos Ltda. e Gaúcha Alimentação Coletiva Ltda. Entretanto, a equipe de auditoria verificou que, após 3 meses da publicação da referida “decisão”, nenhuma das referidas empresas encontrava-se inserida no Cafimp, como consta das certidões às fls. 114 a 118, peça 7.

Posteriormente, em 3/11/2019, foi realizada nova pesquisa, fls. 119 a 122 do documento eletrônico anexo, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7, em que se constatou que as empresas Stillus Alimentação Ltda., Gomes Maciel Refeições Coletivas Ltda. e Nutrição Refeições Industriais Ltda. e Gaúcha Alimentação Coletiva Ltda. permaneciam sem a inscrição no referido cadastro. Por sua vez, a empresa Bom Menu Comércio e Alimentos Ltda. foi inscrita no Cafimp, fl. 123 do documento eletrônico, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7, mas em razão de processo administrativo diverso e anterior àquele mencionado, e que, ao analisar a certidão positiva

emitida, foi possível verificar que o procedimento total para a inscrição no cadastro de fornecedores impedidos demorou cerca de um ano, já que a decisão definitiva foi em 20/10/2018, enquanto a inscrição no Cafimp foi publicada apenas em 14/9/2019.

Assim, a equipe de auditoria propôs recomendar à Controladoria-Geral do Estado – CGE que revise o processo de inscrição no Cafimp, tornando-o mais célere e efetivo.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que a morosidade apontada pela equipe de auditoria se limita à burocracia processual de ordem pública elencada pelo Decreto n. 45.902/2012, pela Lei n. 8.666/1993, e pelo costume da Administração Pública no intuito de evitar maiores prejuízos ao Estado e aos administrados. Ademais, a CGE informou que o procedimento de inscrição do Cafimp está sendo revisto, em conjunto com a Seplag, com vistas a evitar um segundo controle de legalidade e agilizar o procedimento.

Em seu relatório final, a equipe de auditoria verificou à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, que o Controlador-Geral do Estado não se opôs à recomendação do relatório. No entanto, apesar de ter sido afirmado que estão sendo revistos os procedimentos de inscrição no Cafimp, não houve informações a respeito das mudanças propostas pela CGE para solucionar o problema da morosidade da inscrição de empresas consideradas inidôneas. Além disso, não foi informada qual seria a previsão para a implementação das medidas no âmbito da Administração Pública. Por esta razão, entendeu que deveria ser mantida a recomendação, tendo em vista sua pertinência e a necessidade de acompanhamento das ações do órgão.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Controladoria-Geral do Estado que revise o processo de inscrição no Cafimp, tornando-o mais célere e efetivo.

### **3.7 Falha de comunicação da Administração Central com a Unidade Prisional acerca de ocorrências registradas**

A equipe de auditoria, às fls. 34 a 36 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), constatou que, de acordo com relatos dos gestores das Unidades Prisionais, são frequentes as falhas de comunicação entre estas e a Administração Central, que é a responsável pela análise dos boletins de ocorrência internos emitidos pelos gestores das unidades e pela aplicação das penalidades, a teor de documentação apresentada nos trabalhos de campo.

Foram encaminhados, via e-mail e comunicado, vários relatos de descumprimentos de medidas previstas, tais como: falta de repasse de documentos no prazo; falta de lacre na alimentação fornecida; presença de corpo estranho na alimentação fornecida em 11/8/2019; o caminhão utilizado para entrega das alimentações compromete a segurança; descumprimento pela empresa contratada do cardápio da alimentação; os pesos das refeições não atingiram a gramatura necessária, entre outras irregularidades.

No trabalho *in loco* realizado no Complexo Penitenciário Nelson Hungria, a equipe de auditoria constatou a existência de diversos boletins de ocorrências contratuais relacionados ao fornecimento da alimentação pela empresa contratada. Dessa forma, propôs que fosse recomendado à Administração Central da Sejusp que atue e comunique, tempestivamente, às Unidades Prisionais, o resultado dos processos de apuração de irregularidades contratuais.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que a Sejusp está implantando o fluxo de comunicação interna aos gestores das Unidades Prisionais.



Em seguida, a equipe de auditoria verificou, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, que deveria ser mantida a recomendação quanto à atuação e comunicação, tempestivamente, às Unidades Prisionais quanto ao resultado dos processos de apuração de irregularidades contratuais, tendo em vista sua pertinência e a necessidade de acompanhamento das ações do órgão.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que atue e comunique tempestivamente as Unidades Prisionais sobre o resultado dos processos de apuração de irregularidades contratuais apontadas por elas.

### **3.8 Descarte das embalagens em desconformidade com as normas de desenvolvimento sustentável**

A equipe de auditoria informou às fls. 36 a 39 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que a partir de informações fornecidas pelos Diretores das Unidades Prisionais foi apurado que os resíduos produzidos em decorrência do fornecimento de alimentação geram dificuldades no momento de seu descarte. Destacou que tal situação restou evidenciada a partir dos trabalhos de campo, em que foi possível verificar que as embalagens, sobretudo aquelas fabricadas em isopor, utilizadas nas refeições fornecidas às unidades de São Joaquim de Bicas II, Três Corações, José Maria Alkimin e Nelson Hungria geram um grande volume de resíduos. Assim, concluiu que a Administração, quando da realização de processos licitatórios, deveria considerar, em função de sua obrigação de defender e preservar o meio ambiente, a escolha de produtos, serviços e bens que atendam a critérios de sustentabilidade ambiental, sem, contudo, estabelecer restrições que comprometam o tratamento igualitário nos processos competitivos, em conformidade com o art. 37, inciso XXI, da Constituição da República de 1988. Por fim, propôs a emissão de determinação e recomendação.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que serão realizados estudos acerca das novas diretrizes legais referentes às práticas de sustentabilidade ambiental no que tange ao tratamento das embalagens.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria ratificou a proposta de determinação e de recomendação efetuada.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja determinado à Sejusp que inclua nos Termos de Referência cláusulas que estabeleçam, de forma objetiva, clara e eficiente, responsabilidades e as diretrizes para ações de tratamento sustentável das embalagens.

Ademais, proponho que seja recomendado à Sejusp que promova medidas para a destinação adequada da embalagem de isopor, propiciando o diálogo com os demais responsáveis, quais sejam: unidade prisional, município, fornecedores contratados e possíveis empresas e/ou instituições parceiras.

### **3.9 Restrição à competitividade nos editais de licitação**

A equipe de auditoria verificou às fls. 40 a 43 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que exigências contidas nos editais de licitação poderiam ocasionar restrições à competitividade dos certames e riscos de contratações mais onerosas para a Administração ou o sobrestamento do processo em razão de litígios judiciais decorrentes de excesso de formalismo e/ou exigência de documentos restritivos de habilitação, não constantes da lei. Ressaltou que este

Tribunal de Contas, nos processos n. 803343, 1047998 e 1048006, abordou questionamentos de pelo menos um dos pontos apresentados nos itens 3.9.1, 3.9.2 e 3.9.3 descritos a seguir.

### **3.9.1 Exigência de certidão de inscrição e quitação do nutricionista da licitante no conselho profissional competente**

Conforme fl. 40 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), a equipe de auditoria verificou que todos os editais de licitação para fornecimento de alimentação exigem certidão de inscrição e quitação do nutricionista contratado pela licitante no Conselho Regional de Nutrição – CRN competente. Entretanto, relataram que tal medida vem gerando transtornos ao órgão, pois muitos editais são questionados judicialmente e/ou administrativamente, seja no âmbito interno, seja no âmbito do Tribunal de Contas, tendo em vista que a lei considera como documento de habilitação a comprovação de registro ou inscrição na entidade profissional competente e não a necessidade de quitação, nos termos do art. 30, inciso I, da Lei n. 8.666/1993.

Por sua vez, a Diretora de Gestão Alimentar da Sejusp afirmou que nos editais de licitação consta a exigência de comprovação da quitação do nutricionista no CRN, porque a entidade somente emite a certidão de forma conjunta, não fornecendo documento com o atestado de inscrição dissociado da quitação.

Assim, a equipe de auditoria entendeu que caberia à Sejusp apenas retirar do edital a expressão “quitação”. Isso porque o conflito de interesses emergente em não dissociar a inscrição da quitação é da empresa licitante com a respectiva entidade de classe, não devendo a Secretaria adentrar nesta seara, devendo habilitar a licitante que comprovar a inscrição do nutricionista, independente do nome da certidão, ou outras informações acessórias contidas neste. Por fim, a equipe fez proposta de recomendação.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que o termo “quitação” se refere a uma nomenclatura utilizada pelos conselhos (CFN e CRN) nas certidões emitidas para conferir registro/regularidade às empresas com finalidades voltadas à nutrição e alimentação, não podendo ser suprimida dos termos de referência, quando da solicitação de apresentação da CRQ. Ademais, mencionaram que a terminologia “quitação” não se associa com a documentação referente ao nutricionista, mas sim à empresa contratante, conforme disposto no Decreto Federal n. 4.444/1980.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria destacou que, embora os responsáveis tenham alegado o atendimento às normas adotadas pelos conselhos profissionais, verificou-se que tal conduta contraria o disposto na Lei n. 8.666/1993, devendo a situação ser analisada em profundidade. Nesse sentido, entendeu pela manutenção da recomendação.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que retire dos editais de licitações a exigência de comprovante de “quitação”, quando da apresentação de certidão de inscrição do nutricionista no CRN, independente de alegação do referido conselho, nos termos do art. 30, inciso I, da Lei n. 8.666/1993.

### **3.9.2 Exigência de apresentação de declaração de inexistência de fato impeditivo**

A equipe de auditoria constatou que todos os processos licitatórios da amostra possuem editais que elencam como requisito de habilitação a apresentação de declaração de inexistência de fato impeditivo (fl. 41 do relatório técnico de auditoria, documento eletrônico

disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333). No entanto, verificou equívoco da Administração ao solicitar este documento, considerando a Lei n. 8.666/1993 e a decisão do Pleno do TCU no Processo n. 735/1997. Ressaltou que não foi constatada a inabilitação de empresa por não apresentar a declaração de fato impeditivo. Entretanto, destacou a importância de que a Sejusp corrija os editais licitatórios daqui em diante, para evitar maiores transtornos. Ao final, fez proposta de recomendações.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que a Sejusp irá realizar questionamento à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão a respeito da real necessidade da exigência de declaração de fatos impeditivos.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria manteve o apontamento.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que não exija, nos editais de licitação, apresentação de declaração de inexistência de fato impeditivo como documento de habilitação.

Ademais, proponho que seja recomendado à Seajusp que seja exigida declaração de superveniência de fato impeditivo somente se o pregoeiro visualizar, de acordo com o seu poder de diligência, hipótese fática que possa comprometer a capacidade técnica ou jurídica da licitante, conforme disposição da legislação vigente.

### **3.9.3 Exigência de experiência mínima para comprovação da qualificação técnico-operacional**

A equipe de auditoria constatou que os processos licitatórios da amostra traziam em seus editais de licitação, como requisito de habilitação acerca da qualificação técnico-operacional, a exigência de comprovação de experiência mínima no exercício da atividade licitada, por meio de atestado de capacidade técnica, pelo prazo de 12 meses (fl. 42 do relatório técnico de auditoria, documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333). Apontou que o art. 30, inciso II, da Lei 8.666/1993, permite que a Administração exija da licitante a comprovação de aptidão para desempenho de atividade semelhante àquela licitada, contudo, a lei nada versa sobre a exigência de experiência mínima. No tocante à legalidade da exigência, a equipe de auditoria entendeu ser viável para a situação em questão, em razão de o serviço licitado ser continuado, essencial, de execução complexa, de alto vulto orçamentário e risco.

Ressaltou que o próprio objeto da licitação é perecível, tem que ser preparado e distribuído com muita antecedência. Inclusive, todas as unidades visitadas funcionavam 24 horas por dia para conseguir preparar as refeições tempestivamente. Salientou, ainda, que o TCU corrobora a tese da possibilidade de se exigir, a depender do caso, experiência mínima nos atestados de capacidade técnica contidos nos editais de licitação de serviços continuados, conforme decisão da Primeira Câmara, no processo Representação n. 14951/2018, de relatoria do ministro Walton Alencar Rodrigues.

Dessa forma, entendeu ser viável a referida exigência, desde que fosse apresentada justificativa em cada processo licitatório, ou em normativo específico da Secretaria, com os fundamentos pela imprescindibilidade da medida e o porquê de a Administração ter escolhido o prazo de 12 meses e não outro. Por fim, propôs que fosse recomendado anexar aos autos a justificativa citada, não se tratando de mero preciosismo, mas, sim, de adoção de transparência e controle sob a decisão administrativa, evitando decisões desarrazoadas e imbrólios judiciais.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que a referida recomendação já vem sendo adotada nos termos de referência desde 2019.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria verificou a necessidade de avaliar se os termos de referência e os editais de licitações possuem justificativas com fundamentação plausível e capaz de assegurar segurança jurídica aos gestores públicos e fornecedores, durante a condução da sessão pública. Assim, concluiu que deveria ser mantida a proposta de recomendação, tendo em vista sua pertinência e a necessidade/oportunidade de acompanhamento das ações do órgão.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que anexe aos autos justificativa plausível e fundamentada, quando o edital exigir experiência mínima no atestado de capacidade técnica.

### **3.10 Ausência de suporte do sistema Compras.mg para realização de todos os atos da sessão pública**

A equipe de auditoria identificou às fls. 44 a 45 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), problemas potenciais durante a execução da licitação, relacionados com a condução da sessão pública, mais especificamente com a limitação do sistema Compras.mg<sup>2</sup>.

Preliminarmente, salientou que desde 2018 a Secretaria unificou os procedimentos de impugnações, esclarecimentos e recursos administrativos. A respeito da funcionalidade de envio de recursos, habilitação e propostas do portal de compras do Estado de Minas Gerais, a equipe de auditoria solicitou esclarecimento ao setor de compras e obteve resposta, subscrita pelo Diretor de Compras da Sejusp, por meio da Nota Técnica n. 9/SEJUSP/DCO/2019, fls. 171 e 172 do documento eletrônico anexo, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7. Com base na nota explicativa e análise operacional do sistema, a equipe de auditoria constatou que a maioria dos fornecedores não utiliza o sistema Compras.mg para interpor recurso, tendo em vista a dimensão de suporte de arquivos do portal de compras ser pequena. Destacou que os membros do setor de licitações também explanaram que o portal de compras não fornece suporte para anexação dos documentos de habilitação e propostas *on-line*, nem permite escrever a totalidade do texto da decisão do recurso, pois o sistema disponibiliza um reduzido número de caracteres.

Dessa forma, propôs recomendar à Seplag o aperfeiçoamento do sistema Compras.mg para possibilitar o envio eletrônico de impugnações, recursos, esclarecimentos, propostas, documentos de habilitação e demais anexos, bem como permitir acesso a tais documentos aos demais licitantes, independente de solicitação, visando melhorias na transparência e isonomia; e que todas as comunicações efetuadas pelo pregoeiro e a(s) licitante(s) ocorram via *chat*, salvo excepcionalíssimo motivo, devidamente justificado.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que, após a publicação do Decreto Estadual n. 48.012/2020, a Seplag atualizou o Portal de Compras possibilitando várias ações por parte do licitante e pregoeiros exclusivamente por meio do sistema: registro de pedidos de esclarecimentos e impugnação do edital pelos licitantes, bem como o encaminhamento de resposta a tais pedidos; encaminhamento, exclusivamente por meio do sistema, dos documentos de habilitação, da proposta com a descrição do objeto ofertado e o preço, até a data e o horário estabelecidos

---

<sup>2</sup> Disponível em: < <http://www.compras.mg.gov.br/> >. Acesso em 16 nov. 2021.



para abertura da sessão pública; expedição de documento digital complementar, após solicitação de diligência do pregoeiro; manifestação de intenção de recorrer, registro de razões e contrarrazões de recurso pelo licitante; registro de julgamento de recurso pelo pregoeiro por meio do Portal de Compras; assinatura digital da Ata de Pregão e Termo de Conclusão de Pregão. Salientaram, ainda, que todas as ações e documentos anexados no Portal de Compras são registrados na ata da sessão pública, possibilitando o acesso livre por todos os cidadãos, em obediência ao art. 8º, da Lei n. 12.527/2011, e que todas as tratativas de solicitação de diligência e negociação efetuadas pelo pregoeiro são realizadas através do *chat*.

Em seu relatório final, a equipe de auditoria constatou, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a necessidade de se monitorar o sistema Compras.mg, a fim de avaliar se as alterações promovidas pela Seplag foram suficientes e eficazes para o cumprimento da recomendação. Assim, a equipe de auditoria entendeu pela manutenção da recomendação.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag que aperfeiçoe o sistema Compras.mg para possibilitar o envio eletrônico de impugnações, recursos, esclarecimentos, propostas, documentos de habilitação e demais anexos, bem como permitir acesso a tais documentos aos demais licitantes, independente de solicitação, visando melhorias na transparência e isonomia; e, ainda, a atualização do seu caderno de composição de custos, utilizado para subsidiar o preço de referência dos contratos de alimentação em presídios.

Ademais, proponho que seja recomendado à Sejusp que restrinja as comunicações entre pregoeiro e a(s) licitante(s) sempre via *chat*, salvo excepcionalíssimo motivo, devidamente justificado.

### **3.11 Inabilitação de licitante microempresa sem a concessão do prazo devido de 5 dias úteis para regularização das certidões**

A equipe de auditoria asseverou, às fls. 46 e 47 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que a Lei Complementar n. 123/2006 traz em seu bojo a concessão de alguns benefícios aos fornecedores com porte empresarial de ME/EPP que participarem em licitações públicas, devendo-se dar ênfase aos arts. 42 e 43 da respectiva lei. Ressaltou que a citada lei dispõe que a ME/EPP, ao participar da licitação, deve apresentar na fase de habilitação os documentos de regularidade fiscal e trabalhista. Contudo, as licitantes regidas por esta lei deveriam ser habilitadas independente de tais documentos conterem restrição ou não. Havendo a restrição, a ME/EPP teria o prazo de 5 dias úteis, prorrogável por igual período, a critério da Administração, para regularizar suas certidões. Ademais, destacou que o termo inicial para contagem desse prazo é a partir do momento em que a ME/EPP for declarada vencedora do certame, e não do ato de habilitação.

Nesse sentido, a equipe de auditoria verificou que, no Pregão n. 18.2017, cujo objeto foi o fornecimento de alimentação, na modalidade transportada, para os presídios de Taiobeiras, Grão Mogol e Rio Pardo de Minas, conforme ata da licitação constante à fl. 173 a 181 anexo, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7, a empresa Falcão Alimentos LTDA – ME ofertou a proposta mais vantajosa, cujo valor foi de R\$ 1.000.000,00. Entretanto, a licitante apresentou seus documentos de habilitação e, após análise, o setor competente verificou que a certidão de débitos trabalhistas estava irregular, o que fez a pregoeira enviar, no dia 31/8/2017, um e-mail à empresa convocando-a para regularizar a certidão trabalhista no prazo de 24 horas. Vale mencionar que a empresa Falcão Alimentos

LTDA – ME não apresentou manifestação questionando o prazo que lhe foi concedido para regularização de suas certidões.

Diante da constatação, a equipe de auditoria propôs recomendação para que a comissão de licitação observe o disposto nos arts. 42 e 43 da Lei Complementar n. 123/2006.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que, a partir da recomendação, a equipe da área interna responsável foi totalmente reformulada, assim como seus processos, fluxos e instrumentos de trabalho.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria entendeu que deveria ser mantida a recomendação, tendo em vista sua pertinência e a necessidade de acompanhamento das ações do órgão.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que alerte o setor de licitações da Secretaria para que instrua os membros da comissão de licitação no sentido de se exigir regularização das certidões de regularidade fiscal/trabalhista somente no momento da formalização do contrato, com a devida concessão do prazo de 5 dias úteis para regularização, em atendimento aos arts. 42 e 43 da Lei Complementar n. 123/2006.

### **3.12 Anexação de pesquisa de preços com valores muito acima do valor de referência para justificar vantajosidade em aditivos**

A equipe de auditoria registrou, às fls. 48 e 49 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que a Lei n. 8.666/1993 assegura a possibilidade de se prorrogar contratos de serviços continuados por iguais e sucessivos períodos, limitados a 60 meses, desde que seja comprovada a condição mais vantajosa em realizar tal prorrogação em vez de realizar nova licitação.

Verificou que a Seap/Sejusp, ao formalizar os aditivos contratuais de prorrogações dos seus contratos de alimentação, realizava pesquisa de preços e a comparava com simulações de preços médios de uma nova licitação, demonstrando qual via seria mais vantajosa. Contudo, a equipe de auditoria percebeu que, nos processos de aditivos dos Contratos ns. 339039.03.2649.16 e 339039.03.2897.18, anexados às fls. 182 a 184, do documento eletrônico anexo, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7, as pesquisas de preços estão com as cotações muito além do preço de mercado. Assim, não poderiam ser utilizadas como parâmetro para análise de preços médios. Verificou ainda, que em ambos os contratos, a proposta de preço fornecida estava com valores exponencialmente superiores aos do contrato ou daqueles estimados para uma nova licitação, devendo ser desconsiderada.

Dessa forma, propôs recomendar à Sejusp que, ao analisar vantajosidade nas prorrogações contratuais, deparando-se com pesquisa de valores distorcidos daqueles que já se encontram em execução, amplie a pesquisa obtendo maior número de cotações e compare com aqueles valores constantes do caderno de composição de preços, e/ou com outros contratos, com objeto similar, celebrados pela Secretaria.

Ademais, propôs recomendar à Seplag que haja atualização do seu caderno de composição de custos, utilizado para subsidiar o preço de referência dos contratos de alimentação em presídios.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que a Sejusp vem realizando um juízo crítico acerca da consistência dos valores encontrados, quando da análise da vantajosidade nas prorrogações contratuais ao

deparar com valores discrepantes, que seja para maior ou para menor, daqueles que já se encontram em execução ou quando comparados com aqueles apurados na pesquisa de mercado/preços realizada pela Secretaria. Alegaram que foi submetido ao crivo do órgão a necessidade de contratação de consultoria técnica especializada, para fins de atualização do caderno de composição de preços, o qual ainda esperava manifestação da Seplag.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria afirmou que os gestores não anexaram aos autos documentação que comprovasse o cumprimento desta recomendação. Assim, entendeu pela sua manutenção.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que amplie as pesquisas de preços obtendo maior número de cotações e compare com aqueles valores constantes do caderno de composição dos custos e/ou com outros contratos, com objeto similar, celebrados pela Secretaria, ao analisar vantajosidade nas prorrogações contratuais, deparando-se com pesquisa de valores distorcidos daqueles que já se encontram em execução.

Ademais, proponho que seja recomendado à Seplag que atualize o seu caderno de composição de custos, utilizado para subsidiar o preço de referência dos contratos de alimentação em presídios.

### **3.13 Indícios de conluio entre licitantes**

A equipe de auditoria verificou, às fls. 50 a 68 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que as auditorias realizadas pela CGE apontaram uma série de riscos nos procedimentos licitatórios a partir do ano de 2014.

Apontou que, ao analisar o teor da denúncia criminal proposta pela 17ª Promotoria de Justiça de Defesa do Patrimônio Público de Belo Horizonte, relativa à ação penal n. 0024.12.160.808-7, se constatava a gravidade dos fatos narrados, ocorridos a partir de 2009 e até, ao menos, meados de 2012, envolvendo a formação de cartéis e a supressão do caráter competitivo nas licitações promovidas pela Seds para o fornecimento de alimentação aos presos.

De acordo com a denúncia, com unidade de desígnios, sócios e integrantes de diversas empresas alimentícias, fornecedoras de refeições aos detentos, associaram-se com a finalidade de obtenção de vantagens ilícitas, em prejuízo da Seds, oferecendo e prometendo vantagens ilícitas para determinados servidores públicos, encarregados da fiscalização do referido fornecimento.

A equipe de auditoria, mediante análise dos procedimentos licitatórios e de contratação constantes da amostra, observou que é frequente a repetição das empresas vencedoras do certame, ou seja, não há grande rotatividade entre os fornecedores contratados pela Administração para a prestação do serviço de fornecimento de alimentação às Unidades Prisionais Mineiras. Constatou, ainda, que, nas sessões de pregões analisadas, poucas foram as empresas licitantes que participaram efetivamente do certame, oferecendo lances competitivos.

Ao analisar o comportamento dos licitantes nos certames selecionados para compor a sua amostra, a equipe de auditoria verificou que, apesar de haver um cadastramento amplo de participantes, na média de onze concorrentes por pregão, somente metade destes oferecia lances, ou seja, aproximadamente 53%. Deste percentual, um número menor ainda participava ativamente, dando lances sucessivos e competitivos, resumindo-se a 3 ou 4 por procedimento

licitatório. Em geral, constatou que os lances dados pouco reduziam o preço de referência, não se sustentando a existência de competitividade, ainda que o número de inscritos nos pregões levasse a pensar que os certames seriam concorridos.

A partir das fls. 52 a 59 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), a equipe de auditoria fez uma análise sintética dos pregões constantes da amostra, realizada a contar das respectivas atas, em que destacaram as empresas que deram lances no pregão. Verificou o comportamento de alguns concorrentes que se inscrevem para participar dos pregões eletrônicos, mas não ofereceram lance algum, de forma reiterada. Além disso, evidenciou que é pouco significativa a diferença entre os lances vencedores e os valores adjudicados, denotando que os participantes que se sagram vencedores não oferecem descontos à Administração Pública Estadual para assegurarem o objeto contratado.

Desse modo, diante dos indícios de descumprimento do art. 90, *caput*, da Lei n. 8.666/1993 e do art. 36 da Lei n. 12.529/2011, a equipe de auditoria solicitou ao Centro de Inteligência do TCEMG – Suricato, um estudo sobre a continuidade/rotatividade das empresas fornecedoras de alimentação às Unidades Prisionais bem como as relações existentes entre os sócios das diversas empresas.

Da análise dos dados levantados pelo Suricato, verificou-se que as 3 maiores fornecedoras, relativamente aos valores de despesas empenhadas e número de contratos, são as empresas Stillus Alimentação Ltda., Prudente Refeições Ltda. e Nutrição Refeições Industriais Ltda. A empresa Stillus Alimentação Ltda. já atuou no fornecimento a 55 Unidades Prisionais no Estado de Minas Gerais. Complementando o estudo feito pelo Suricato, a equipe de auditoria concluiu que se pode extrair da amostra selecionada indícios de formação de cartel entre os licitantes, em razão de fatos trazidos às fls. 64 a 69 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333).

Embora tais constatações isoladamente não representem, necessariamente, a formação de um cartel, quando analisadas de forma integrada, denotam indícios de que há um possível ajuste entre as empresas, corroborando a tese da existência de conluio em determinados procedimentos licitatórios. Assim, propôs recomendação à Sejusp e que fosse encaminhada cópia dos autos ao Ministério Público Estadual, à CGE e ao Cade, para subsidiar eventuais investigações sobre formação de cartel, conforme exposto no achado de auditoria.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que, quanto aos fornecedores com sócios em comum, fuge ao conhecimento daquela Secretaria legislação ou jurisprudência que permita a inabilitação do fornecedor pautada nesta justificativa, ou mesmo a proibição de participação de empresas que possuam representantes legais em comum.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria entendeu ser necessária a emissão de recomendação a fim de orientar os pregoeiros sobre os riscos de formação de conluio entre empresas fornecedoras de alimentação e assim como da necessidade de alterar o sistema Compras.mg, como recomendado em outros achados, para que este seja capaz de emitir alerta ao pregoeiro nos casos de lances apresentados por fornecedores com sócios em comum, no intuito de facilitar a identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame. A partir dessa informação, o pregoeiro diligenciaria para averiguar se houve nos certames outras medidas que ensejariam possível configuração de cartel, tais como: lances predatórios, desistência de fornecedor, dentre outros. Destacou que tal sistemática já existe também no portal de compras federal (<https://www.gov.br/compras/pt-br>) e poderia beneficiar não somente os procedimentos licitatórios de contratação de fornecimento de alimentação para as Unidades Prisionais, mas



todos aqueles realizados pelo Estado de Minas Gerais. Assim, a equipe de auditoria entendeu que deveria ser mantido o encaminhamento proposto, tendo em vista sua pertinência e a necessidade/oportunidade de acompanhamento das ações do órgão.

Compulsando os autos, às fls. 52 a 59 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), é possível verificar análise sintética dos pregões constantes da amostra, realizada a partir das respectivas atas, em que foi dado destaque às empresas que fizeram lances no pregão. É possível verificar, ainda, nas planilhas anexadas aos autos, o comportamento de alguns concorrentes, que se inscrevem para participar dos Pregões eletrônicos, mas não oferecem lance algum, de forma reiterada.

Conforme exposto pela equipe de auditoria, o procedimento licitatório se destina, dentre outros objetivos, à seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública, consoante dispõe o art. 3º, *caput*, da Lei n. 8.666/1993.

Sobre a questão levantada pela equipe de auditoria acerca dos indícios de formação de cartel, vale registrar o entendimento desta Corte sobre a questão da competência para identificação de cartéis, conforme decidido em processo de representação, n. 969485, de relatoria do conselheiro José Alves Viana, na sessão ordinária da Segunda Câmara do dia 20/9/2018, *in verbis*:

Primeiramente, cabe definir Cartel como um acordo explícito ou implícito entre empresas concorrentes que visam, principalmente, a fixação de preços ou cotas de produção, divisão de clientes e de mercados de atuação, tendo como objetivo a eliminação da concorrência, com o conseqüente aumento dos preços e do lucro de seus membros.

A formação de Cartel é considerada a mais grave lesão à concorrência, uma vez que prejudica os consumidores ao aumentar preços e restringir a oferta, tornando os bens e serviços mais caros ou indisponíveis.

Cabe registrar que não é atribuição deste Tribunal objurgar sobre eventual formação de cartel em fraude a processos licitatórios.

A competência para julgar, mediante processo administrativo, atos que envolvam infração à ordem econômica é competência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica – CADE, autarquia federal vinculada ao Ministério da Justiça, conforme disciplina da Lei Federal n. 12.529/2011, que dispõe sobre a prevenção e repressão às infrações contra a ordem econômica, nos seguintes termos: Lei Federal n. 12.529/2011 – art. 36, inciso I a IV, § 3º, inciso I, “a” a “d”, inciso II a XIX;

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que oriente os seus pregoeiros sobre o risco de formação de conluio entre empresas fornecedoras de alimentação, bem como avalie a inclusão, no sistema de pregão eletrônico, de emissão de alerta para os pregoeiros, nos casos de lances apresentados por fornecedores com sócios em comum, no intuito de facilitar a identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame.

Ademais, proponho que seja determinado à Secretaria da Primeira Câmara desta Corte de Contas que encaminhe cópia deste acórdão e do relatório desta auditoria ao Ministério Público Estadual, para subsidiar eventuais investigações no inquérito civil n. MPMG-0301.20.000510-8 e na ação penal n. 0024.12.160.808-7, conforme exposto na fundamentação, bem como à Controladoria-Geral do Estado e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para as providências que entenderem cabíveis.

### **3.14 Constatação de dano ao erário em razão da utilização temporária da cozinha de unidades prisionais para fornecimento de alimentação ao lote 175 em Ribeirão das Neves**

A equipe de auditoria relatou, às fls. 70 a 77 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que o Pregão Eletrônico n. 171/2018 destinou-se à contratação para fornecimento contínuo de refeições e lanches prontos, na modalidade transportada, destinados ao Centro de Apoio Médico Pericial, Complexo Penitenciário Parceria Público Privada, Penitenciária José Maria Alkimin e os Presídios Antônio Dutra Ladeira, José Abranches Gonçalves e Inspetor José Martinho Drummond. No referido procedimento licitatório, sagrou-se vencedora a empresa Stillus Alimentação Ltda., a qual requereu administrativamente, em 29/11/2018, o prazo de 60 dias para a adequação dos locais de produção da refeição, sendo tal requerimento deferido pelo prazo de 30 dias.

Destacou que, no decorrer da execução contratual, iniciada em 1º/12/2018, a contratada impetrou mandado de segurança em face do Subsecretário de Segurança Prisional, do Subsecretário de Gestão Administrativa, Logística e Tecnologia e da Diretora de Apoio à Gestão Alimentar da Seap, para que estes suspendessem a determinação de não utilização das cozinhas existentes na Penitenciária José Maria Alkimin e no Centro de Apoio Médico Pericial, bem como de exigir a mobilização de novas UANs fora das demais Unidades Prisionais, por entender que a contratação realizada previu a possibilidade da contratada preparar as refeições nas cozinhas das próprias Unidades Prisionais. Em 8/1/2019, foi deferida liminar autorizando a utilização das dependências das Unidades Prisionais e, por consequência, a empresa contratada ocupou, durante a vigência de referida decisão liminar, as instalações das Unidades Prisionais para o fornecimento de alimentação.

A teor das informações prestadas pela Superintendência de Apoio à Gestão Alimentar, em 27/8/2019, foi enviado um e-mail à equipe de auditoria, à fl. 199 do documento eletrônico anexo, código do arquivo n. 2149333, disponível no SGAP como peça n. 7, na qual foram indicados os Processos SEI n. 1080.01.0006000/2019-27 e 1450.01.0011006/2019-20, contendo as decisões judiciais acerca da utilização de espaços prisionais que compõem o processo de compra n. 171/2018. Assim, verificou que foram utilizadas as instalações, para preparação das refeições, do Presídio Antônio Dutra Ladeira no período de 1º/12/2018 a 5/6/2019; do Presídio Feminino José Abranches Gonçalves, no período de 1º/12/2018 a 30/5/2019; do Presídio Inspetor José Martinho Drummond (Centro Médico Pericial, Complexo Penitenciário Parceria Público Privada – somente para seus servidores – e da Penitenciária José Maria Alkimin, no período de 1º/12/2018 a 30/5/2019.

Afirmou que, durante a ocupação das instalações das Unidades Prisionais pela empresa contratada, a Seap realizou glosas nos pagamentos efetuados, referentes aos custos não incorridos de área física e transporte, calculados com base nos custos unitários constantes da proposta. Cobrou, ainda, os consumos de água e energia das Unidades Prisionais utilizadas, a partir de medições realizadas nas Unidades e ressarcidos por meio de Documentos de Arrecadação Estadual (DAEs).

Todavia, vislumbrando a possibilidade de existência de inconsistências nos valores apurados pela Seap/Sejusp, no sentido de haver possíveis danos ao erário estadual, a equipe de auditoria realizou conferência dos pagamentos e apurou valores que, em seu entendimento, deveriam ter sido deduzidos do preço da alimentação fornecida, tendo em vista a condição excepcional da empresa contratada ao utilizar as instalações das Unidades Prisionais.

Assim, restou demonstrado que o valor efetivamente ressarcido, somando-se os custos de área física, transporte e consumos de água e energia (R\$ 16.818,29 + R\$ 32.200,03 + R\$ 52.864,09 + R\$ 274.738,39), após a apuração efetuada pela equipe de auditoria, totalizou o montante de R\$ 376.620,80, configurando um benefício financeiro a partir da atuação do controle externo.

Não obstante, a equipe de auditoria sugeriu que seja reavaliada, pela Secretaria, a metodologia relacionada à retenção dos custos de água e de luz nos casos em que a contratação transportada passa a ser administrada, de forma a deduzir todo o valor integrante dos custos unitários contidos na proposta para tais despesas, bem como os referentes à área física e transporte. Além disso, entendeu que os descontos devem incidir em todos os contratos do lote e em todos os meses em que a modalidade transportada não foi a utilizada para a efetiva prestação do serviço contratado. Ao final, propôs recomendações.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que, nos casos em que a contratação na modalidade transportada passa a ser administrada, a Secretaria elaborou notas técnicas demonstrando aos gestores de contrato a metodologia e apresentando a memória de cálculo a ser utilizada para a consolidação das despesas referente aos custos de água, luz, área física e transporte, passíveis de retenção ou ressarcimento. Ressaltaram que é passível a revisão e alteração recomendada. Todavia, o Caderno de Aquisição e Contratação de Serviços para o Fornecimento de Refeições aos Presídios e Penitenciárias da Sejusp precisará ser revisado.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria entendeu que deveria ser mantida a recomendação, tendo em vista sua pertinência e a necessidade de acompanhamento das ações do órgão.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que: reavalie e proceda à alteração da metodologia de retenção dos custos de água e luz, nos casos em que a contratação na modalidade transportada passa a ser administrada, de forma a reter todo o valor integrante dos custos unitários contidos na proposta para tais despesas, bem como aqueles referentes à área física e transporte; ademais, que reavalie e proceda à alteração dos custos unitários referentes aos componentes água e esgoto, energia elétrica, área física e transporte do preço de referência, com vistas à sua adequação à realidade, uma vez que ficou constatada a disparidade entre os custos unitários constantes das propostas e os valores medidos.

### **3.15 Não utilização do Siga para solicitação das refeições e falhas de controle na solicitação de refeições dos servidores**

A equipe de auditoria informou, às fls. 78 a 83 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que o Sistema de Gerenciamento da Alimentação – Siga foi instituído pela Resolução Conjunta Seap/Sesp n. 3/2016, considerando a importância do fornecimento de alimentação para os servidores e custodiados das Unidades Prisionais e Socioeducativas no Estado de Minas Gerais; a expressividade dos valores gastos; a dificuldade de coleta e interpretação das informações gerenciais produzidas pelas Unidades Prisionais e Socioeducativas, em razão da utilização de modelos obsoletos de controle indireto ou documental do fornecimento da alimentação; e pela necessidade da modernização da gestão dos contratos respectivos. Trata-se, assim, de ferramenta de singular relevância para o controle da execução dos contratos, tendo em vista a interface entre as diversas partes interessadas, bem como pela possibilidade de se obter informações em tempo real sobre o fornecimento de alimentação em todas as Unidades Prisionais e Socioeducativas.

Verificou, no entanto, que em todas as Unidades Prisionais integrantes da amostra, onde foram desenvolvidos os trabalhos de auditoria *in loco*, as solicitações das refeições às empresas contratadas eram feitas via telefone ou *e-mail*, sendo o registro no Siga realizado apenas com o objetivo de controle pela Administração Central e de emissão da grade mensal, documento necessário à instrução do processo de pagamento da alimentação fornecida.

Conforme as constatações da equipe de auditoria, foram identificadas as seguintes causas para a não adoção do Siga na solicitação de refeições: a) falta de capacitação dos fiscais, gestores dos contratos e funcionários da empresa; b) demora na disponibilização de senhas de acesso; c) resistência no uso do sistema por servidores e pela própria empresa contratada. Em relação à falta de capacitação dos agentes públicos e dos responsáveis pelas empresas contratadas, nas visitas realizadas às Unidades Prisionais e às respectivas UANs, os servidores e representantes foram unânimes em afirmar não terem recebido qualquer tipo de treinamento para utilização do sistema.

Dessa forma, a equipe de auditoria propôs que se recomendasse a realização de treinamento e capacitação, de forma contínua, aos gestores, fiscais de contratos e contratada para a utilização do Siga e disponibilizasse as senhas de acesso ao sistema, tanto para os servidores responsáveis por sua utilização como para as empresas contratadas. Após, capacitados os servidores e representantes das empresas contratadas, e disponibilizadas as respectivas senhas de acesso, propôs recomendar que a Secretaria adote as medidas necessárias ao uso efetivo do sistema.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que inicialmente seria realizada capacitação semipresencial para gestores de unidades prisionais entre o período de 23/3/2020 a 1º/4/2020. No entanto, todos os cursos, capacitações e treinamentos semipresenciais e presenciais da Sejusp estavam suspensos por tempo indeterminado, em face da pandemia da Covid-19. Quanto às senhas de acesso ao sistema, argumentaram que a Sejusp vem trabalhando com o prazo de disponibilização de senhas de acesso no prazo máximo de 1 dia útil. Por fim, informaram que, ao se identificarem situações que sugiram a não utilização do Siga conforme previsto, como ação preventiva a Sejusp orienta e, quando necessário, notifica os gestores e fiscais, sendo as ocorrências encaminhadas ao ordenador de despesa com sugestão de encaminhamento ao controle interno.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria entendeu, em que pese os responsáveis terem alegado que a capacitação foi suspensa em razão da pandemia de Covid-19, que não foi encaminhada documentação comprovando quais cursos seriam ofertados, o cronograma, os palestrantes, a carga horária, o público-alvo, os períodos em que seriam realizados e qual a forma que seriam ofertados ao público. Além disso, considerando a importância dos citados treinamentos e capacitações para a ampla e adequada utilização do Siga, deve o órgão envidar esforços para concretizá-los tão logo seja possível. Quanto à disponibilização de senhas, a equipe de auditoria verificou que não foi anexada aos autos nenhuma documentação que comprovasse a disponibilização de senhas de acesso no prazo máximo de 1 dia útil. Por esta razão, entendeu que a recomendação deve ser mantida.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que: realize treinamento e capacitação, de forma contínua, dos gestores, fiscais de contratos e contratada para a utilização do sistema Siga; disponibilize senhas de acesso ao sistema Siga, tanto para os servidores responsáveis por sua utilização como para as empresas contratadas; adote as medidas necessárias ao uso efetivo do sistema



Siga, uma vez capacitados os servidores e representantes das empresas contratadas, e disponibilizadas as respectivas senhas de acesso.

### **3.16. Existência de falhas na execução contratual**

#### **3.16.1 Ausência de pesagem amostral das refeições e de armazenamento de amostra para análise por 72 horas**

A equipe de auditoria informou, às fls. 84 e 85 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que, ao acompanhar o recebimento das refeições nas Unidades Prisionais, a partir dos trabalhos *in loco*, verificou que algumas delas não realizam a pesagem amostral de 20 marmitas solicitadas pela Instrução Normativa n. 1/2016, em seu art. 15, inciso II, alínea “c”, como parte das informações a serem prestadas via Siga pelos gestores e/ou fiscais de contrato, e prevista no termo de referência dos contratos analisados.

Das penitenciárias inspecionadas nos trabalhos de campo, 4 afirmaram que as pesagens eram realizadas umas no horário do almoço, outras no horário do jantar.

Apontou, ainda, que no trabalho de campo realizado em uma das Unidades Prisionais foi verificado que a porção de carne do almoço não atendia o peso mínimo previsto em contrato de 85 gramas. Dessa forma, propôs determinação e recomendação.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que estão empenhados em estabelecer contínua comunicação com as unidades para alertar gestores e fiscais, bem como notificar e orientar quanto a situações em que sejam identificadas falhas neste processo. Alegaram, ainda, que a abertura de 20 marmitas para pesagem diária não é recomendável em virtude de contaminação cruzada da alimentação. Além disso, esclareceu que consta, no termo de referência, que a contratada, além do quantitativo solicitado, deverá disponibilizar 2 marmitas como amostra, uma para degustação e outra para armazenagem para fins de controle microbiológico.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria verificou que os gestores não anexaram aos autos documentação ou alterações no sistema Siga que comprovassem o cumprimento da determinação proposta. Assim, entendeu que o apontamento deveria ser mantido.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja determinado à Sejusp que adote as medidas necessárias à pesagem das refeições amostrais exigidas pela Instrução Normativa n. 1/2016 e pelo sistema Siga, tanto no almoço, quanto no jantar.

Ademais, proponho que seja recomendado à Sejusp que, no procedimento definido para a pesagem, haja um quantitativo para pesagem amostral da gramatura da carne contida na marmitta, inclusive adaptando o SIGA para tal ato.

#### **3.16.2 Empresa não fornece a balança para pesagem amostral**

A equipe de auditoria informou, às fls. 86 a 88 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que uma das possíveis causas associadas ao achado de auditoria anterior é a negligência das empresas contratadas em fornecer balança para pesagem amostral das refeições, fato constatado em algumas das unidades visitadas, bem como da administração da Unidade Prisional em solicitá-la, tendo em vista a previsão constante do Termo de Referência nesse sentido.

Assim, propôs que fosse determinado à Sejusp que adote as medidas necessárias ao cumprimento dos contratos no que se refere à obrigatoriedade do fornecimento de balança, bem como aplique as penalidades cabíveis pelo não fornecimento e/ou fornecimento inadequado de balança, nos moldes exigidos pelo contrato, às seguintes empresas:

<b>Empresa Fornecedora</b>	<b>CNPJ</b>	<b>Contrato</b>	<b>Unidade Prisional</b>
Prudente Refeições Ltda.	42.947.333/0001-72	339039.03.2754.17	Ceresp Betim
Eldorado Refeições Ltda.	02.416.118/0019-50	339039.03.2968.18	Complexo Penitenciário Nelson Hungria
Cook Empreendimentos em Alimentação Coletiva Ltda.	16.654.626/0001-51	339039.03.2996.18	Presídio de São Joaquim de Bicas II

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que, por meio de informações prestadas pelos gestores contratuais das outras 2 unidades, quais sejam: Complexo Penitenciário Nelson Hungria e Presídio de São Joaquim de Bicas II, as empresas contratadas disponibilizaram as balanças, conforme previsão contratual.

Em seu relatório final, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, a equipe de auditoria verificou que os gestores comprovaram apenas a entrega da balança na Unidade Prisional Ceresp Betim. Contudo, não anexou documentação que comprovasse a efetiva entrega de balança nas Unidades Prisionais Nelson Hungria e São Joaquim de Bicas II. Por essa razão entendeu que deveria ser mantida a determinação.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja determinado à Sejusp que adote as medidas necessárias ao cumprimento dos contratos no que se refere à obrigatoriedade do fornecimento de balança, bem como adote as medidas cabíveis para apuração de responsabilidades quanto ao não fornecimento/ fornecimento inadequado de balança nos moldes exigidos pelo contrato às empresas Prudente Refeições Ltda., CNPJ 42.947.333/0001-72, Eldorado Refeições Ltda., CNPJ 02.416.118/0019-50, e Cook Empreendimentos em Alimentação Coletiva Ltda., CNPJ 16.654.626/0001-51.

### **3.16.3 Utilização das dependências da Unidade Prisional para preparação de itens das refeições**

A equipe de auditoria informou, às fls. 88 e 89 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que ao realizar observações sobre o fornecimento de alimentação no Ceresp Betim, constatou que a empresa contratada utiliza as dependências da unidade para o preparo do suco do lanche da tarde oferecido aos agentes e aos detentos. Apontou que tal prática contraria uma série de disposições constantes do termo de referência atrelado ao contrato administrativo celebrado.

Constatou que, na composição de custos atinente ao fornecimento de alimentação transportada fixada no contrato n. 339039.03.2754.17, celebrado para a prestação de serviços para atender o Ceresp Betim, são cobrados os gastos relativos a transporte, área física, água e energia para a confecção dos lanches.

Destacou que, na prática, tais gastos não são realizados, o que acarreta distorções no equilíbrio econômico-financeiro estabelecido no contrato e eventuais ganhos indevidos pelas empresas contratadas, e gera a necessidade de responsabilização das partes envolvidas, pois a utilização das dependências das Unidades Prisionais para fabricação de quaisquer alimentos pela empresa no âmbito dos contratos de fornecimento de alimentação transportada somente

deveria ocorrer de forma excepcional, conforme previsão já existente em contrato, e, ainda, deveria haver a glosa dos custos não incorridos ao serem utilizadas as instalações das Unidades Prisionais, nos termos de metodologia recomendada anteriormente no item 3.14.

Dessa forma, a equipe de auditoria propôs determinações.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que, conforme os Termos de Referência, Anexo I, dos Editais de Licitação, cuja modalidade de fornecimento é transportada, já é previsto que todas as refeições fornecidas sejam produzidas dentro de uma UAN instalada às expensas da contratada. No que tange à aplicação das sanções cabíveis à empresa contratada, Prudente Refeições Ltda., informou que foi elaborado o Parecer Técnico SEJUSP/DNU n. 55/2020 e encaminhado ao Ordenador de Despesa do Depen/MG para deliberação.

Em seu relatório final, a equipe de auditoria verificou, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, que os editais de licitação já vedam a utilização das dependências das Unidades Prisionais para o preparo das refeições a serem fornecidas. Considerando que o fato foi constatado em apenas uma das Unidades Prisionais visitadas e se limitou ao preparo de sucos, sem o conhecimento do órgão central, tendo este tomado as medidas cabíveis a partir do apontamento feito pela equipe de auditoria, conforme informado pelo gestor, foram consideradas atendidas as determinações. No entanto, faz-se necessário que a Unidade Técnica verifique, quando do monitoramento, a conclusão das providências que estão sendo adotadas.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja determinado à Sejusp que: adote as providências necessárias para exigir que todas as refeições sejam oferecidas na modalidade transportada, bem como adote as medidas cabíveis para apuração de responsabilidades em relação à empresa contratada, Prudente Refeições Ltda., CNPJ 42.947.333/0001-72, pela utilização das dependências do Ceresp Betim para preparação de itens das refeições no contrato nº 339039.03.2754.17; adote as medidas cabíveis para apuração de responsabilidades quanto à omissão na fiscalização do cumprimento da exigência relacionada à vedação da utilização das dependências da Unidade Prisional para preparação de itens das refeições.

#### **3.16.4 Não contratação de detentos para distribuição interna das refeições**

Conforme apontado pela equipe de auditoria, fls. 89 a 91 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), os termos de referência vinculados aos contratos analisados possuem previsão nos seguintes termos:

“III – ESPECIFICAÇÕES TÉCNICAS

(...)

9. Transporte

(...)

9.3. A distribuição ficará sob responsabilidade da Contratada, que deverá contratar mão-de-obra de internos das Unidades para entregarem os lanches e refeições fornecidos aos demais detentos, em quantidade suficiente para garantir a distribuição das refeições no tempo hábil a não prejudicar a qualidade e temperatura da alimentação, bem como a segurança das unidades. Tal quantitativo deverá ser conforme a tabela abaixo, com base no informado pelo setor responsável de cada unidade prisional”

Ressaltou que, embora seja louvável a determinação de contratação de detentos para a realização da distribuição da alimentação dentro das Unidades Prisionais, nas Penitenciárias Nelson Hungria, Três Corações e Presídio de São Joaquim de Bicas II, verificou que os quantitativos de detentos a serem contratados, previstos nos respectivos termos de referência, não têm sido cumpridos integralmente. Assim, propôs determinação e recomendação.

Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que se encontra em implantação na Sejusp novo fluxo de notificação das empresas contratadas face a regularização da mão de obra carcerária. Assim, informaram que, ao se iniciar a vigência de um contrato de alimentação, seria enviado um memorando para o gestor do contrato com orientações sobre a necessidade de contratação de mão de obra de detentos para realizar a distribuição das refeições. De maneira semelhante, seria enviado ofício à empresa contratada alertando acerca da referida obrigação. Ademais, alegaram que, nos editais de licitação, a partir de 2018, a contratada possui a obrigação de entregar as refeições até a porta dos pavilhões e para isso deve utilizar a mão de obra carcerária contratada.

Em seu relatório final, a equipe de auditoria entendeu, à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, que deveria ser mantida a recomendação, tendo em vista sua pertinência e a necessidade de acompanhamento das ações do órgão.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja determinado à Sejusp que exija das empresas fornecedoras de alimentação a contratação do quantitativo de sentenciados indicado no termo de referência, mediante prévio recrutamento e indicação destes pela Comissão Técnica de Classificação (CTC) do Setor de Trabalho e Produção das Unidades Prisionais.

Ademais, proponho que seja recomendado à Sejusp que inclua rubrica específica de custo de mão de obra carcerária na composição de custos da contratada, a fim de glosar o valor devido caso ela não promova as contratações nos moldes pactuados, independente de aplicação de multa às empresas contratadas, no caso de descumprimento.

### **3.17 Riscos à segurança no transporte das refeições**

A equipe de auditoria apontou, às fls. 91 a 95 do relatório técnico de auditoria (documento eletrônico disponível no SGAP como peça n. 2, código do arquivo n. 2063333), que, durante inspeção *in loco* nas Unidades Prisionais e UANs selecionadas na amostra, foi detectada fragilidade na segurança do transporte e entrega das refeições, o que pode acarretar a entrada de objetos ilícitos nas Unidades Prisionais.

Verificou que as UANs ficam a uma distância aproximada de 30 quilômetros das Unidades Prisionais, o que pode viabilizar a introdução de objetos estranhos durante o deslocamento. Embora os veículos sejam vistoriados quando entram nas Unidades Prisionais, tal vistoria é rápida e superficial. Nesse sentido, registrou situações de falha de segurança, além da utilização de veículos inadequados ao transporte de refeições.

Destacou que acompanhou todo o trajeto realizado e constatou que, durante a entrega em uma das unidades da rota, o veículo permaneceu estacionado em frente ao estabelecimento, totalmente aberto e sem nenhum tipo de vigilância, oferecendo riscos à segurança.

Constatou que o processo de recebimento das refeições em algumas Unidades Prisionais da amostra traz em si potencial risco à segurança da unidade, uma vez que não contempla medidas para detecção de materiais proibidos eventualmente introduzidos nas refeições. Assim, propôs recomendações e determinação à Sejusp.



Em sua manifestação, conforme documentos anexados às peças n. 23 a 39, os responsáveis afirmaram, em síntese, que foi suprimido do Termo de Referência, Anexo I, dos Editais de Licitação, a previsão de etiquetação do peso das refeições, buscando ações com vistas a orientar e otimizar tais procedimentos.

Em seu relatório final, a equipe de auditoria constatou à peça 42 do SGAP, código do arquivo n. 2419034, que o gestor não anexou aos autos documentação que comprovasse a supressão de cláusulas que prevejam o etiquetamento das marmitas e/ou caixas. Quanto à recomendação para que a Sejusp desenvolva ações conjuntas com as empresas contratadas, visando promover e aprimorar a segurança no fornecimento de refeições transportadas, a equipe de auditoria verificou que o gestor não se opôs à recomendação do relatório e ainda informou que já estão sendo adotadas medidas junto aos gestores contratuais para aprimorar a segurança no transporte da alimentação. Contudo, não foram especificadas as ações que estão sendo desenvolvidas e os prazos de implementação. No que tange à recomendação de que a Secretaria exerça, com rigor, a fiscalização dos contratos administrativos pactuados, no âmbito do fornecimento de refeições às Unidades Prisionais, de modo a apurar eventuais irregularidades no transporte da alimentação, a equipe de auditoria verificou que o gestor informou que já estão sendo adotadas medidas junto aos gestores contratuais para aprimorar a segurança no transporte da alimentação. Contudo, não foram especificadas as ações que estão sendo desenvolvidas e os prazos de implementação. Por esta razão, a equipe de auditoria entendeu que deveria ser mantida a recomendação, tendo em vista sua pertinência e a necessidade de acompanhamento das ações do órgão.

Diante do exposto, ratifico o entendimento da equipe de auditoria e proponho que seja recomendado à Sejusp que suprima cláusulas que preveem o etiquetamento das marmitas e/ou caixas, bem como a inclusão de vedação expressa à identificação prévia das refeições, salvo no caso de dietas especiais; desenvolva ações conjuntas com as empresas contratadas, visando promover e aprimorar a segurança no fornecimento de refeições transportadas.

Ademais, proponho que seja recomendado à Sejusp que exerça, com rigor, a fiscalização dos contratos administrativos pactuados, no âmbito do fornecimento de refeições às Unidades Prisionais, de modo a apurar eventuais irregularidades no transporte da alimentação.

### **III – CONCLUSÃO**

Diante do exposto, em consonância com o Relatório Final de Auditoria Operacional, código do arquivo n. 2419034, peça n. 42 do SGAP, elaborado pela 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 3ª CFE, proponho que seja recomendado à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp que:

- a) anexe a consulta ao Sigpri ou em outro sistema semelhante à justificativa de aditivo quantitativo contratual, visando comprovar o respectivo aumento da população carcerária e necessidade do aditivo, ou, ainda, grades mensais do Siga, demonstrando o comportamento do quantitativo na unidade;
- b) formalize os atos de designação de servidor na função de diretor de unidade prisional, ou seja, gestor do contrato e fiscal de contrato, bem como publicação tempestiva destes em Boletim de Serviço ou outro instrumento congêneres;
- c) sustente o sistema SEI com perfis em que constem o cargo específico de cada servidor, de modo a identificar se a competência para a prática do ato é adequada ao perfil de acesso do servidor;

- d) retire as restrições de acesso à informação, tornando-as públicas, conforme preconiza a Lei n. 12.527/2011, após concluídos os atos administrativos concernentes aos procedimentos licitatórios realizados;
- e) atue e comunique tempestivamente as Unidades Prisionais sobre o resultado dos processos de apuração de irregularidades contratuais apontadas por elas;
- f) promova medidas para a destinação adequada da embalagem de isopor, propiciando o diálogo com os demais responsáveis, quais sejam: unidade prisional, município, fornecedores contratados e possíveis empresas e/ou instituições parceiras;
- g) retire dos editais de licitações a exigência de comprovante de “quitação”, quando da apresentação de certidão de inscrição do nutricionista no CRN, independente de alegação do referido conselho, nos termos do art. 30, inciso I, da Lei n. 8.666/1993;
- h) não exija, nos editais de licitação, apresentação de declaração de inexistência de fato impeditivo como documento de habilitação;
- i) exija declaração de superveniência de fato impeditivo somente se o pregoeiro visualizar, de acordo com o seu poder de diligência, hipótese fática que possa comprometer a capacidade técnica ou jurídica da licitante, conforme disposição da legislação vigente;
- j) anexe aos autos justificativa plausível e fundamentada, quando o edital exigir experiência mínima no atestado de capacidade técnica;
- k) restrinja as comunicações entre pregoeiro e a(s) licitante(s) sempre via *chat*, salvo excepcionalíssimo motivo, devidamente justificado;
- l) alerte o setor de licitações da Secretaria para que instrua os membros da comissão de licitação no sentido de se exigir regularização das certidões de regularidade fiscal/trabalhista somente no momento da formalização do contrato, com a devida concessão do prazo de 5 dias úteis para regularização, em atendimento aos arts. 42 e 43 da Lei Complementar n. 123/2006;
- m) amplie as pesquisas de preços obtendo maior número de cotações e compare com aqueles valores constantes do caderno de composição dos custos e/ou com outros contratos, com objeto similar, celebrados pela Secretaria, ao analisar vantajosidade nas prorrogações contratuais, deparando-se com pesquisa de valores distorcidos daqueles que já se encontram em execução;
- n) oriente os seus pregoeiros sobre o risco de formação de conluio entre empresas fornecedoras de alimentação, bem como avalie a inclusão, no sistema de pregão eletrônico, de emissão de alerta para os pregoeiros, nos casos de lances apresentados por fornecedores com sócios em comum, no intuito de facilitar a identificação de atitudes suspeitas no decorrer do certame;
- o) reavalie e proceda à alteração da metodologia de retenção dos custos de água e luz, nos casos em que a contratação na modalidade transportada passa a ser administrada, de forma a reter todo o valor integrante dos custos unitários contidos na proposta para tais despesas, bem como aqueles referentes à área física e transporte;
- p) reavalie e proceda à alteração dos custos unitários referentes aos componentes água e esgoto, energia elétrica, área física e transporte do preço de referência, com vistas à sua adequação à realidade, uma vez que ficou constatada a disparidade entre os custos unitários constantes das propostas e os valores medidos;
- q) realize treinamento e capacitação, de forma contínua, dos gestores, fiscais de contratos e contratada para a utilização do sistema Siga;

- r) disponibilize senhas de acesso ao sistema Siga, tanto para os servidores responsáveis por sua utilização como para as empresas contratadas;
- s) adote as medidas necessárias ao uso efetivo do sistema Siga, uma vez capacitados os servidores e representantes das empresas contratadas, e disponibilizadas as respectivas senhas de acesso;
- t) haja, no procedimento definido para a pesagem, um quantitativo para pesagem amostral da gramatura da carne contida na marmita, inclusive adaptando o Siga para tal ato;
- u) inclua rubrica específica de custo de mão de obra carcerária na composição de custos da contratada, a fim de glosar o valor devido caso ela não promova as contratações nos moldes pactuados, independente de aplicação de multa às empresas contratadas, no caso de descumprimento;
- v) suprima cláusulas que preveem o etiquetamento das marmitas e/ou caixas, bem como a inclusão de vedação expressa à identificação prévia das refeições, salvo no caso de dietas especiais;
- x) desenvolva ações conjuntas com as empresas contratadas, visando promover e aprimorar a segurança no fornecimento de refeições transportadas.

Ademais, proponho que seja determinado à Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp que:

- a) realize estudo de impacto orçamentário-financeiro do exercício vigente e dos dois subsequentes, conforme disposição da Lei Complementar n. 101/2000, visando efetuar um planejamento mais preciso das despesas dos exercícios seguintes;
- b) faça constar nos processos de aditivos contratuais a declaração prévia de existência dos recursos financeiros correspondentes;
- c) converta todos os preços cotados em unidade de medida única, a fim de aferir corretamente o preço mais vantajoso, bem como a indicação expressa da unidade de medida utilizada nas planilhas;
- d) anexe as razões justificadoras e os documentos comprobatórios das glosas de valores realizadas em pagamentos, identificando-se na Ordem de Liquidação/Pagamento a discriminação específica do motivo que ensejou a glosa;
- e) inclua nos Termos de Referência cláusulas que estabeleçam, de forma objetiva, clara e eficiente, responsabilidades e as diretrizes para ações de tratamento sustentável das embalagens;
- f) exija a regularização da situação fiscal/trabalhista somente no momento da formalização do contrato, com a devida concessão do prazo de 5 dias úteis, em atendimento aos ditames dos arts. 42 e 43 da Lei Complementar n. 123/2006, em casos de participação nas licitações de micro e/ou pequenas empresas nas licitações;
- g) adote as medidas necessárias à pesagem das refeições amostrais exigidas pela Instrução Normativa n. 1/2016 e pelo sistema Siga, tanto no almoço, quanto no jantar;
- h) adote as medidas necessárias ao cumprimento dos contratos no que se refere à obrigatoriedade do fornecimento de balança, bem como adote as medidas cabíveis para apuração de responsabilidades quanto ao não fornecimento/ fornecimento inadequado de balança nos moldes exigidos pelo contrato às empresas Prudente Refeições Ltda., CNPJ 42.947.333/0001-72, Eldorado Refeições Ltda., CNPJ 02.416.118/0019-50, e Cook Empreendimentos em Alimentação Coletiva Ltda., CNPJ 16.654.626/0001-51;

i) adote as providências necessárias para exigir que todas as refeições sejam oferecidas na modalidade transportada, bem como adote as medidas cabíveis para apuração de responsabilidades em relação à empresa contratada, Prudente Refeições Ltda., CNPJ 42.947.333/0001-72, pela utilização das dependências do Ceresp Betim para preparação de itens das refeições no contrato nº 339039.03.2754.17;

j) adote as medidas cabíveis para apuração de responsabilidades quanto à omissão na fiscalização do cumprimento da exigência relacionada à vedação da utilização das dependências da Unidade Prisional para preparação de itens das refeições;

k) exija das empresas fornecedoras de alimentação a contratação do quantitativo de sentenciados indicado no termo de referência, mediante prévio recrutamento e indicação destes pela Comissão Técnica de Classificação (CTC) do Setor de Trabalho e Produção das Unidades Prisionais;

l) exerça, com rigor, a fiscalização dos contratos administrativos pactuados, no âmbito do fornecimento de refeições às Unidades Prisionais, de modo a apurar eventuais irregularidades no transporte da alimentação.

Proponho que seja recomendado à Controladoria-Geral do Estado que revise o processo de inscrição no Cafimp, tornando-o mais célere e efetivo.

Proponho, ainda, que seja recomendado à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – Seplag que:

a) aperfeiçoe o sistema Compras.mg para possibilitar o envio eletrônico de impugnações, recursos, esclarecimentos, propostas, documentos de habilitação e demais anexos, bem como permitir acesso a tais documentos aos demais licitantes, independente de solicitação, visando melhorias na transparência e isonomia;

b) atualize o seu caderno de composição de custos, utilizado para subsidiar o preço de referência dos contratos de alimentação em presídios.

Proponho que seja determinado à Secretaria da Primeira Câmara desta Corte de Contas que encaminhe cópia do acórdão que vier a ser proferido e do relatório desta auditoria ao Ministério Público Estadual, para subsidiar eventuais investigações no inquérito civil n. MPMG-0301.20.000510-8 e na ação penal n. 0024.12.160.808-7, conforme exposto na fundamentação, bem como à Controladoria-Geral do Estado e ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica para as providências que entenderem cabíveis;

Proponho que seja determinado aos gestores da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública – Sejusp que remetam a este Tribunal, no prazo de 60 dias a contar da intimação do acórdão que vier a ser proferido, plano de ação contendo o cronograma de implementação das recomendações e determinações constantes desta decisão, e cientificar que a ausência injustificada da apresentação do plano de ação, no prazo determinado, poderá ensejar a aplicação de multa pessoal, por descumprimento de determinação deste Tribunal, a teor do disposto nos arts. 83, inciso I, e 85, inciso III, da Lei Complementar n. 102/2008 c/c o art. 13, da Resolução TCEMG n. 16/2011;

Proponho que seja determinado que o plano de ação, assim que enviado a este Tribunal, seja encaminhado à Coordenadoria de Auditoria do Estado, para análise e programação do monitoramento do atendimento das recomendações e determinações aprovadas no acórdão que vier a ser proferido, de acordo com o disposto nos arts. 4º, inciso XI, e 10, da Resolução TCEMG n. 16/2011.



Proponho, por fim, que seja determinada a disponibilização, no portal eletrônico do Tribunal, do relatório final elaborado pela 3ª Coordenadoria de Fiscalização do Estado – 3ª CFE, das notas taquigráficas e do acórdão que vier a ser proferido relativo a esta auditoria, nos termos do art. 4º, inciso X, da Resolução TCEMG n. 16/2011.

Após a promoção das demais medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 176, inciso I, da Resolução TCEMG n. 12/2008.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Com o Relator.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Também acompanho o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

FICA ACOLHIDA A PROPOSTA DE VOTO DO RELATOR.

(PRESENTE À SESSÃO O PROCURADOR MARCÍLIO BARENCO CORRÊA DE MELLO.)

\*\*\*\*\*

kl/ms

