

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO

SUBCONTROLADORIA DE AUDITORIA E CONTROLE DE GESTÃO

SUPERINTENDÊNCIA CENTRAL DE AUDITORIAS E TOMADAS

DE CONTAS ESPECIAIS

DIRETORIA CENTRAL DE CONTROLE DE CONTRATOS DE GESTÃO

MINAS GERAIS
GOVERNO DE TODOS



GOVERNO DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONTROLADORIA-GERAL DO ESTADO - CGE

Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão - SCG

Superintendência Central de Auditorias e Tomadas de Contas Especiais - SCAT

Diretoria Central de Controle de Contratos de Gestão - DCCCG

RELATÓRIO DE AVALIAÇÃO DE EFETIVIDADE Nº 1450.0500.16

Secretaria de Estado de Defesa Social - SEDS

2016



SUMÁRIO EXECUTIVO

Em atendimento à Resolução AUGÉ nº 014/2010, de 22/10/2010, procedemos à avaliação da efetividade da implementação das recomendações constantes do Relatório de Auditoria nº 1450.1136.15, emitido em 19/5/2015. O Relatório teve como objetivo avaliar a regularidade do 2º Termo Aditivo ao contrato de Concessão Administrativa nº 336039.54.1338.09 (parceria público-privada) para construção e gestão de complexo prisional na Região Metropolitana de Belo Horizonte, celebrado entre a Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS) e Gestores Prisionais Associados S/A (GPA).

Dentre as constatações apontadas no trabalho de auditoria destacamos que a celebração do 2º Termo Aditivo ao Contrato implicou em obrigação financeira indevida ao Poder Concedente, no montante estimado de **R\$ 42.495.090,99**. O valor apurado decorreu da transferência, ao Poder Concedente, de obrigações contratualmente atribuídas à Concessionária, da inclusão de itens não solicitados pela SEDS e com duplicidade de custos, bem como da ausência de dedução de custos decorrentes da alteração de projeto, de sobrepreço em custos unitários e da adoção de percentual de BDI superior ao recomendado pela SETOP e pelo TCU.

Tal entendimento, conforme será exposto no Apêndice I, foi corroborado na Nota Técnica nº 18/2015 emitida pela Unidade Setorial de Parceria Público-Privada/SEDE (USPPP/SEDE), a qual manifestou discordância quanto ao objeto do Termo Aditivo.

Ressaltamos, ainda, que a obrigação de custeio pelo Poder Concedente de despesas relativas ao aperfeiçoamento da gestão e da segurança do Complexo, instituída pelo 2º Termo Aditivo, no entendimento desta Controladoria-Geral seria de responsabilidade da Concessionária¹. A fim de confirmar este entendimento no âmbito da Administração Pública Estadual, recomendamos a manifestação jurídica pela Advocacia-Geral do Estado que, pelas razões expostas neste relatório, não foi possível.

¹ Os efeitos financeiros desta obrigação não estão contabilizados no montante de R\$ 42.495.090,99.



Registramos, ainda, que a CGE emitiu a Nota Técnica nº 1450.1625.15 com análise da manifestação apresentada pela GPA, mantendo seu posicionamento em relação às recomendações constantes no Relatório de Auditoria.

Diante da manifestação da SEDS e das análises da CGE, demonstradas no Apêndice I, concluímos que quanto ao acréscimo da parcela complementar as recomendações 1, 2 e 3 foram implementadas; as recomendações 4 “a” e “b” não foram implementadas, uma vez que o seu atendimento está condicionado à manifestação da AGE; e a recomendação 5 não foi implementada, porém existem medidas em curso para seu alcance.

Quanto às recomendações referentes à alteração do cronograma físico das obras de infraestrutura e do acréscimo do número de vagas disponíveis, não houve manifestação da SEDS, portanto, foram consideradas como “não implementada”.

Por fim, informamos que a Controladoria-Geral do Estado, por meio da Subcontroladoria de Correição Administrativa, avaliará o cabimento de medidas administrativas disciplinares para apuração de responsabilidade dos servidores públicos relacionados aos fatos apurados.

Subcontroladoria de Auditoria e Controle de Gestão/Controladoria-Geral do Estado, em Belo Horizonte aos 31 de março de 2016.



APÊNDICE I – Avaliação da implementação das recomendações de auditoria

1. Do acréscimo da parcela complementar

1.1. Constatções

Na avaliação dos itens que motivaram a inclusão de parcela complementar ao mecanismo de pagamento do Contrato de Concessão Administrativa nº 336039.54.1338.09 - PPP Complexo Penal, e dos respectivos custos, constatamos:

- a. Inclusão de modificações que geram melhorias na segurança e gestão do Complexo Penal, relacionadas a obrigações assumidas pela concessionária, que não foram submetidas à avaliação jurídica da Advocacia-Geral do Estado para manifestação quanto à possibilidade de sua inclusão no Segundo Termo Aditivo (itens 2.5.1.2, 2.5.1.3 e 2.5.1.4 do relatório);
- b. Inclusão, no cálculo dos investimentos a serem realizados, de itens referentes às melhorias no sistema de CFTV que, segundo entendimento expresso pela Advocacia-Geral do Estado na Nota Jurídica nº 3.519/2013, não geram direito ao reequilíbrio econômico-financeiro (item 2.5.1.2.2 do relatório);
- c. Autorização indevida, no Ofício Gab. SEDS nº 1.508/2013, e, conseqüentemente, inclusão indevida em itens da Nota Técnica DEOP e do Relatório Técnico DEOP, de custos com benfeitorias do Complexo Penal de Ribeirão das Neves (itens 2.5.1.2.9, 2.5.1.2.10 e 2.5.1.3.1 do relatório);
- d. Inclusão indevida, na Nota Técnica DEOP e no Relatório Técnico DEOP, de custos com benfeitorias do Complexo Penal de Ribeirão das Neves não solicitadas pela SEDS (itens 2.5.1.1, 2.5.1.2.3, 2.5.1.2.5, 2.5.1.2.8, 2.5.1.3.1 e 2.5.1.3.3 do relatório);
- e. Inclusão, em itens da Nota Técnica DEOP e do Relatório Técnico DEOP, de custos já contemplados em outro item dos mesmos documentos (itens 2.5.1.1 e 2.5.1.4 do relatório);



- f. Ausência, em itens da Nota Técnica DEOP e do Relatório Técnico DEOP, da dedução de custos da GPA decorrentes das alterações abarcadas pelo Segundo Termo Aditivo (itens 2.5.1.1, 2.5.1.2.1, 2.5.1.2.3 e 2.5.1.3.1 do relatório);
- g. Divergência entre valores apresentados na Nota Técnica DEOP, de 5/6/2013, e no Relatório Técnico DEOP, de 27/2/2014 (itens 2.5.1.2.1 e 2.5.1.2.11 do relatório);
- h. Ocorrência de sobrepreço em custos unitários e quantitativos relacionados em itens do Relatório Técnico DEOP (itens 2.5.1.2.1, 2.5.1.2.2, 2.5.1.2.3, 2.5.1.2.9 e 2.5.1.4 do relatório);
- i. Ausência de especificação técnica de equipamentos relacionados em item do Relatório Técnico DEOP (item 2.5.1.2.2 do relatório);
- j. Assunção integral, por parte da Administração Pública, do custo construtivo das celas de contingência, uma vez que, quando as vagas dessas celas passam a ser submetidas ao Sistema de Mensuração do Desempenho e da Disponibilidade da parceria público-privada, implica duplicidade de pagamento pela sua construção (item 2.5.1.4 do relatório);
- k. Inclusão indevida, pelo Departamento de Obras Públicas, de custos associados à “administração local” na composição do BDI apresentado no Relatório Técnico DEOP, de 27/2/14, contrariando posicionamento dos órgãos de controle externo e da Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (item 2.5.1.6.1 do relatório);
- l. Adoção, pelo Departamento de Obras Públicas, de percentual de BDI superior aos recomendados pelos órgãos de controle externo e pela Secretaria de Estado de Transportes e Obras Públicas (item 2.5.1.6.2 do relatório);
- m. Estimativa, pela Controladoria-Geral do Estado, de que os custos dos investimentos contemplados no Segundo Termo Aditivo, conforme orçamento elaborado pelo Departamento de Obras Públicas – DEOP, superaram em até **R\$ 20.951.477,40** o valor devido, representando diferença de 52,14% (item 2.5.1.6.3 deste relatório);



- n. Estimativa, pela Controladoria-Geral do Estado, de que o valor do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 336039.54.1338.09 superou em **R\$ 42.495.090,99²** o valor devido. Ou seja, o valor de R\$ 122.853.901,85 estimado pelo DEOP e pela SEDE para o aditivo seria de R\$ 80.358.810,86 (item 2.5.1.7 do relatório).
- o. As diferenças financeiras anteriormente citadas aumentarão caso não seja demonstrada, para cada item passível de reequilíbrio ou de aporte de recursos públicos, a necessidade de adotar a metodologia de BDI para estimar custos envolvidos nas respectivas aquisição e instalação (item 2.5.1.6.1; b do relatório).

1.2. Recomendações, manifestação da SEDS e análise da CGE.

A análise da Controladoria-Geral baseou-se na manifestação da SEDS contida no OF.GAB.SEDS nº 2.939/2015, de 19/8/2015, na Nota Técnica nº 18/2015, de 25/8/2015, no OF.GAB.SEDS nº 1.276/2015, de 20/05/2015 e na Nota Jurídica nº 4.259, de 22/5/2015, emitida pela Advocacia Geral do Estado - AGE.

Recomendações 1 e 2

- 1) Manifestar-se quanto à autorização indevida, no Ofício GAB.SEDS nº 1.508/2013, e quanto à inclusão indevida, em itens da Nota Técnica DEOP e do Relatório Técnico DEOP, de custos com benfeitorias do Complexo Penal de Ribeirão das Neves (itens 2.5.1.2.9, 2.5.1.2.10 e 2.5.1.3.1 do relatório);
- 2) Manifestar-se quanto à ciência e concordância da inclusão indevida, em itens da Nota Técnica DEOP e do Relatório Técnico DEOP, de custos com benfeitorias do Complexo Penal de Ribeirão das Neves não solicitadas pelo Poder Concedente (itens 2.5.1.1, 2.5.1.2.3, 2.5.1.2.5, 2.5.1.2.8, 2.5.1.3.1 e 2.5.1.3.3 do relatório);

² Adotando-se percentual de BDI recomendado pela SETOP-MG e considerando valor atualizado para dezembro/2012.



Manifestação da SEDS e análise da CGE

No que tange a autorização indevida constante no Ofício GAB.SEDS nº 1508/2013, a Unidade Setorial de Parcerias Público-Privada da SEDS (USPPP) informou que não se manifestou sobre as questões nele contempladas, à época, uma vez que a tramitação dos documentos referentes ao 2º Termo Aditivo se deu por meio da Unidade Central de Parcerias Público-Privadas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico (UCPPP/SEDE). Entretanto, esclareceu que se posicionou³ contrariamente aos pleitos da Concessionária, anteriores à celebração do Termo, relativos às alterações no projeto arquitetônico e reequilíbrio econômico-financeiro.

No que tange à inclusão dos itens constantes na Nota Técnica DEOP e Relatório Técnico DEOP a USPPP manifestou discordância:

Não concordância quanto à inclusão dos itens constantes na Nota Técnica DEOP e no Relatório Técnico DEOP, que foi solicitado sem o conhecimento desta área gestora do contrato.

Dessa forma, a USPPP corrobora o entendimento do Relatório de Auditoria 1450.1136.15 de que a autorização constante no Ofício Gab. SEDS nº 1.508/2013 foi indevida, bem como de que foi irregular a inclusão de itens da Nota Técnica DEOP e do Relatório Técnico DEOP. Entende-se que a recomendação de auditoria foi **implementada**.

Recomendação 3

Submeter à Advocacia-Geral do Estado os fatos apresentados neste relatório de auditoria e solicitar-lhe manifestação quanto à regularidade jurídica dos investimentos adicionais integrantes do reequilíbrio econômico-financeiro do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 336039.54.1338.09, uma vez que tais incrementos não foram abordados pela análise expressa na Nota Jurídica AGE nº 3.519/2013. Observa-se a necessidade da AGE também considerar, em sua análise, o § 2º, art. 6º da Lei Federal nº 11.079/2004, que preceitua a necessidade

³ Informe Técnico USPPP/MG nº 01/2013, de 15/5/2013, expedido pela USPPP/SEDE.



de lei específica quando houver aporte de recursos em favor do parceiro privado para a realização de obras e aquisição de bens reversíveis, se contrato celebrado até 8/8/2012.

Manifestação da SEDS e análise da CGE

A SEDS informou que foi encaminhada, à Advocacia Geral do Estado, cópia do Relatório de Auditoria por meio do OF.GAB.SEDS nº 1.276/2015, de 20/5/2015, solicitando *“adoção de medidas e providências cabíveis e pertinentes conforme determinação da CGE”*. Dessa forma entende-se que a recomendação foi **implementada**.

Recomendação 4

Após o atendimento das recomendações supracitadas e emissão de parecer por parte da Advocacia-Geral do Estado:

- a) Na hipótese de a AGE entender pela irregularidade jurídica dos investimentos adicionais integrantes do reequilíbrio econômico-financeiro do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 336039.54.1338.09, anular o ato que autorizou a celebração do termo aditivo e adotar medidas administrativas com vistas ao ressarcimento aos cofres públicos e, em não se logrando êxito, instaurar Tomada de Contas Especial e adotar as medidas judiciais cabíveis;
- b) Na hipótese de a AGE entender pela regularidade jurídica parcial dos investimentos adicionais integrantes do reequilíbrio econômico-financeiro do Segundo Termo Aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 336039.54.1338.09: invalidar o levantamento de custos efetuado pelo Departamento de Obras Públicas (DEOP); realizar novo cálculo dos custos envolvidos na efetivação dos investimentos adicionais, promovendo a participação da Unidade Setorial de PPP da SEDS no processo, considerando as constatações e inconformidades descritas no item 2.5.1 deste relatório; celebrar novo termo aditivo ao Contrato de Concessão Administrativa nº 336039.54.1338.09 com o objetivo de retificar o Segundo Termo Aditivo; adotar medidas administrativas com vistas ao ressarcimento aos cofres públicos e, em não se logrando êxito, instaurar Tomada de Contas Especial e adotar as medidas judiciais cabíveis.



Manifestação da SEDS e análise da CGE

Quanto à recomendação 4, letras “a” e “b”, a AGE, por meio da Nota Jurídica nº 4.295/2015, de 22/5/2015, informou que, em virtude dos fatos apontados no Relatório de Auditoria estarem em discussão no âmbito do Processo Administrativo⁴, instaurado pela Portaria GAB/SEDS nº 81, e do Processo Judicial 0893899-85.2015.8.13.0024⁵, a manifestação fora do âmbito dos referidos procedimentos restará inócua.

Juntada do relatório emitida pela CGE aos processos administrativo e judicial a fim de propiciar o exercício da ampla defesa e do contraditório aos eventuais interessados, sendo o processo administrativo submetido, ao final, à manifestação jurídica (...). No tocante ao processo judicial, em face da representação judicial do Estado pela AGE, as manifestações jurídicas dar-se-ão no curso do próprio processo, sendo, ao final, submetidas à decisão definitiva pelo Poder Judiciário.

Uma vez que, o atendimento à recomendação está condicionado à manifestação da AGE, consideramos como **não implementada**.

Recomendação 5

Adotar os procedimentos administrativos elencados nos artigos 40 a 43 do Decreto nº 45.902/2012, que dispõe sobre o Cadastro Geral de Fornecedores (CAGEF) e institui o Cadastro de Fornecedores Impedidos de Licitar e Contratar com a Administração Pública Estadual (CAFIMP), e no CAPÍTULO XIII – DAS SANÇÕES E PENALIDADES APLICÁVEIS ÀS PARTES do Contrato de Concessão Administrativa nº 336039.54.1338.09, visando à adoção de medidas punitivas à Concessionária Gestores Prisionais Associados S/A pela execução irregular do contrato.

⁴ Processo administrativo Portaria SEDS nº 81 que visa reavaliar a concessão do reequilíbrio econômico-financeiro formalizado no 2º Termo Aditivo.

⁵ Ação Ordinária nº 0893899-85.2015.8.13.0024, proposta pelo Consórcio Gestores Prisionais Associados que questiona a suspensão de pagamento da parcela complementar decorrente da celebração do 2º Termo Aditivo. Segundo a Nota Jurídica nº 4.295/2015, de 22/5/2015, a referida ação versa sobre a validade da celebração do referido Termo Aditivo.



Manifestação da SEDS e análise da CGE

Tendo em vista que o procedimento administrativo instaurado pela Portaria GAB Nº 81, de 25/3/2015, encontra-se em curso e que não foi prestada à CGE informações quanto ao trâmite do procedimento punitivo, consideramos a recomendação com **não implementada, com medidas em curso**.

2. Da alteração do cronograma físico das obras de infraestrutura

2.1. Constatções

A opção por transferir ao parceiro privado a prestação dos serviços de construção e gestão prisional objetivou conferir qualidade superior àquela atingida pela Administração Pública, incluindo-se o prazo para sua prestação. A postergação dos prazos de execução das obras das unidades penais pode inviabilizar os objetivos almejados.

2.2. Recomendação, manifestação da SEDS e análise da CGE

Recomendação

Fazer cumprir as cláusulas contratuais avençadas, em especial no tocante às penalidades aplicáveis às partes, de forma a compelir a GPA à entrega dos serviços contratados nos prazos fixados.

Medidas implementadas pela SEDS e análise da CGE

Não houve manifestação da Secretaria de Estado de Defesa Social sobre o tópico, portanto, consideramos a recomendação como **não implementada**.



3. Do acréscimo do número de vagas disponíveis

3.1. Constatação

Não se identificaram ajustes nos indicadores de avaliação dos serviços decorrentes do acréscimo de 320 vagas ao escopo do contrato. Isto é, não houve incremento no número exigido de atendimentos médicos, jurídicos ou sociais; de atividades com ocupação do trabalho, recreação ou escolar; e de monitores para atendimento aos novos sentenciados. Entende-se que, desta forma, a concessionária pode ser beneficiada com a manutenção dos mesmos indicadores aplicáveis a 3.040 vagas para as atuais 3.360.

3.2. Recomendação, manifestação da SEDS e análise da CGE

Recomendação

Estabelecer critérios de ajuste nos indicadores do Sistema de Mensuração do Desempenho e da Disponibilidade (SMDD) do Contrato de Concessão Administrativa nº 336039.54.1338.09 quando ocorrer acréscimo do número de vagas ao escopo do contrato.

Manifestação da SEDS e análise da CGE

Não houve manifestação da Secretaria de Estado de Defesa Social sobre o tópico, portanto, consideramos a recomendação como **não implementada**.