



Proc. Nº 15038/2022

Fls. Nº _____

Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

PROCESSO Nº: 15038/2022
ÓRGÃO: SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA – SEAP
NATUREZA: AUDITORIA OPERACIONAL RELATÓRIO
INTERESSADO(A): SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA – SEAP E PAULO CÉSAR GOMES DE OLIVEIRA JÚNIOR
ADVOGADO(A): NÃO POSSUI
OBJETO: AUDITORIA OPERACIONAL PARA AVALIAR A GOVERNANÇA NA GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DOS CONTRATOS DE FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO PARA UNIDADES PRISIONAIS GERIDAS PELA SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA - SEAP (CERTIDÃO DA 29ª SESSÃO DO TRIBUNAL PLENO).
ÓRGÃO TÉCNICO: DEAOP
PROCURADOR: EVANILDO SANTANA BRAGANÇA
AUDITOR-RELATOR: LUIZ HENRIQUE PEREIRA MENDES

RELATÓRIO

1) Trata-se de Auditoria de Governança na Gestão e Fiscalização dos contratos de fornecimento de alimentação para unidades prisionais geridas pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária - SEAP.

2) Ao fim da instrução processual, o Departamento de Auditoria Operacional – DEAOP emitiu Relatório Conclusivo (fls. 353-421) se posicionando pela emissão de diversas recomendações e determinações no intuito de mitigar as fragilidades identificadas bem como de aderir aos quesitos da economicidade, eficiência, eficácia e efetividade.

- 3) O Ministério Público de Contas (fls. 422-424) se manifestou no mesmo sentido.
- 4) Por fim, vieram os autos conclusos.
- 5) É o breve relatório do necessário.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

FUNDAMENTAÇÃO

6) De largada, ao compulsar os autos, observo que os princípios do contraditório e da ampla defesa foram respeitados, razão pela qual não constato mácula na marcha processual e entendo que os autos estão maduros para julgamento.

7) Antes de analisar os achados, ainda aproveito para deixar registrado que adiro integralmente às fundamentações fáticas e jurídicas expendidas pelo órgão técnico e do Ministério Público de Contas. Portanto, suas peças técnicas fazem parte integrante desta Proposta de Voto.

8) Pois bem.

9) O objeto central da auditoria tratou de deficiências na prestação de serviços de confecção e fornecimento de refeição preparada para atender as necessidades do Sistema Prisional do Estado do Amazonas.

10) Para formação da amostra a ser auditada foi identificado um universo equivalente a 3 (três) contratos de fornecimento de alimentação relacionados ao Poder Executivo do Estado do Amazonas, sendo 1 (um) contrato que vigorou de 15/07/2013 até 15/07/2019, prorrogado mediante 8 (oito) Termos Aditivos e 2 (dois) contratos de 2 (duas) empresas fornecedoras distintas, ainda em vigor, ambos já no terceiro Termo Aditivo, sendo:

- a. CONTRATADA: Contrato nº 005/2020 – TRISEVEN SERVIÇOS DE CONTRUÇÃO DE EDIFÍCIO E FORNECIMENTO DE ALIMENTOS EIRELI – EPP, assinado em 10/05/2020, já no 3º Termo Aditivo; e
- b. CONTRATADA: Contrato nº 006/2020 – AJ REFEIÇÕES LTDA - ME, assinado em 10/05/2020, já no 3º Termo Aditivo.

11) Os 2 (dois) contratos de fornecimento de alimentação selecionados na amostra, objeto da auditoria, estão divididos em dois lotes (1 e 2). As refeições contratadas, estimadas no Projeto Básico e fixadas no Termo de Contrato assinado, perfazem-se de 5 (cinco) refeições (desjejum; almoço; lanche; jantarr; e ceia) diárias para atender as Unidades Prisionais do interior de cujo montante diário (Policiais; Apenados; Agentes Penitenciários) orbita em 1.216 (mil, duzentas e dezesseis) refeições diárias o equivalente à 36.480 (trinta e seis mil, quatrocentas e oitenta) refeições mensais estimadas - Lote 01, e



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

1.201 (mil duzentas e uma) refeições diárias o equivalente à 36.030 (trinta e seis mil e trinta) refeições mensais estimadas - Lote 02.

12) Os Lotes (1 e 2), basicamente, diferem em atenção às unidades prisionais atendidas, de forma que o lote 01 se dedica às unidades (26 unidades): Parintins; Itacoatiara Mista; Maués; Manicoré; Manacapuru; Humaitá; Rio Preto Da Eva; Presidente Figueiredo; Urucará; Anori; Novo Airão; Iranduba; Manaquiri; Borba; São Sebastiao do Uatumã; Itapiranga; Apuí; Beruri; Anamã; Nhamundá; Novo Aripuanã; Barreirinha; Urucurituba; Caapiranga; Boa Vista do Ramos; Silves.

13) Já o lote 2 (dois), fornece alimentação às unidades prisionais (35 unidades): Tabatinga; Tefé; Eirunepé; Coari; Lábrea; Carauari; São Gabriel da Cachoeira; Careiro Castanho; Codajás; Nova Olinda do Norte; Autazes; Tapauá; Barcelos; Fonte Boa; Boca do Acre; Jutai; Uarini; Benjamin Constant; Careiro da Várzea; Canutama; Santo Antônio do Içá; Tonantins; Envira; Atalaia do Norte; Alvarães; Guajará; Juruá; Pauini; Santa Izabel do Rio Negro; São Paulo de Olivença; Amaturá; Maraã; Ipixuna; Itamarati; Japurá.

14) Passo agora a analisar os achados, referente a cada uma das Unidades Prisionais (UPs) auditadas:

UP DE RIO PRETO DA EVA

15) Em tabela própria desenvolvida pela DEAOP, esse é o resumo dos achados referentes a essa UP:

Nº do achado	Descrição do Achado
Achado 01	Vulnerabilidades no procedimento de fiscalização contratual.
Achado 02	Gramatura individual da composição da refeição abaixo do fixado em contrato. Ausência do fornecimento de saladas, legumes, frutas e sobremesas.
Achado 03	Ausência do cardápio previamente estabelecido.

16) De acordo com a DEAOP:

Durante o acompanhamento da montagem, preparação e distribuição da alimentação referente às refeições do período visitado a equipe constatou algumas ocorrências a serem relatadas.

No que tange ao nome do fiscal de contratos, a equipe identificou que não souberam informar o nome, denotando ausência de contato da unidade com os fiscais.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Cita-se ainda a ausência de saladas, legumes, frutas e verduras; peso das embalagens abaixo da gramatura fixada em contrato; gramatura individual dos ingredientes abaixo do fixado em contrato; ausência de fornecimento de sobremesa e de leite; ausência do cardápio.

(...)

Com relação às ausências de saladas, legumes, frutas e verduras, não foram apresentados registros que demonstrassem atuações corretivas da SEAP, por intermédio dos fiscais de contrato. Ressalta-se que a ausência de registro (livro de anotações) impede medidas de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, posto que a falta desses itens exige a adoção de medidas visando reequilibrar o contrato em favor da administração pública.

A ausência de mecanismos de controle favorece o aparecimento de substituição de itens de maior valor agregado (proteína) pelo de menor valor agregado (arroz, feijão, farinha, macarrão), o que gera risco de poder vir a causar prejuízo na alimentação dos internos. Neste aspecto, a equipe de auditoria realizou uma estimativa de prejuízo ao erário fundamentado nos dias inspecionados, e dividido por refeições, a qual pode ser projetada(...)

- 17) De acordo com projeções feitas pela DEAOP em relação a esta UP, assim são os valores:

Perdas Estimadas	Nº de dias	Perda estimada anual por refeição
Desjejum	365	R\$ 17.065,84
Almoço (proteínas)	365	R\$ 7.117,12
Jantar (proteínas)	365	R\$ 5.784,49
Valor Total estimado anual:		R\$ 29.967,50

- 18) Assim, conclui a DEAOP:

No tocante a EFICIÊNCIA, em sintetizada definição, é a relação entre o esforço investido e os resultados obtidos. Na unidade prisional analisada, foi constatado que as refeições tenderam a um valor de gramatura inferior ao contratado, inclusive com ausência de itens nas refeições, prejudicando assim a eficiência.

Com relação à EFICÁCIA, entende-se ser à capacidade de atingir os resultados desejados. A referida unidade não demonstrou ser eficaz por produzir refeições fora do intervalo contratado (660g a 720g) e com ausência de saladas, frutas e sobremesa.

A ECONOMICIDADE é retratada como a relação entre os custos e os benefícios obtidos. Considerando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, há de se adotar parâmetros de compensação em favor da administração pública, de forma proporcional ao quantitativo de marmitas que apresentaram faltas de itens.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Quanto à EFETIVIDADE, ela diz respeito à capacidade de atingir os resultados desejados de maneira consistente e sustentável ao longo do tempo. No caso dos pesos das marmitas, podemos considerar que a referida unidade não se encontra efetiva por produzir refeições fora dos pesos contratados.

Com relação à falta de itens nas refeições, é possível que alguns internos estejam alimentando-se precariamente, o que pode afetar sua saúde e bem-estar. Conclui-se ainda a presença de risco ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da administração pública, considerando a ausência de itens nas refeições.

No que tange ao treinamento, há indicativos de que os funcionários responsáveis pelo fornecimento de alimentação não tenham recebido treinamento.

UP DE BENJAMIN CONSTANT

- 19) No que tange a essa UP, este é o resumo elaborado pela DEAOP:

Nº do achado	Descrição do Achado
Achado 04	Ausência do fornecimento de leite no café da manhã. Ausência do fornecimento de ceia.
Achado 05	Gramatura individual da composição da refeição abaixo do fixado em contrato. Ausência do fornecimento de saladas, legumes, frutas e sobremesas.
Achado 06	Ausência do cardápio previamente estabelecido.
Achado 07	Falta de padronização na montagem das refeições. Fragilidades no procedimento de fiscalização contratual.

- 20) De acordo com a DEAOP:

No que tange ao cardápio, não foi possível a identificação por parte da equipe. Relata-se ainda a ausência de saladas, legumes, frutas e verduras na alimentação analisada.

Observou-se que o peso das embalagens encontrava-se abaixo da gramatura fixada em contrato, conforme matriz de fotos produzida. Soma-se a isso a identificação do valor de gramatura individual dos ingredientes que fora medido abaixo do fixado em contrato.

Ausência de fornecimento de sobremesa e de leite, de entrega da ceia (relataram entregar apenas 4 refeições).

Em geral, foi identificada que a gramatura dos pratos servidos encontrava-se em valores inferiores aos previstos no Termo de Referência.

(...)

No período analisado constatou-se falta de salada, legumes, frutas, sobremesa e leite, ocorrendo de maneira indevida e/ou não justificada, o que denotam fragilidades na fiscalização contratual. Esta ausência provoca desequilíbrio econômico financeiro do contrato em desfavor da administração, uma vez que a mesma realiza o pagamento ao contratado para a totalidade dos itens das refeições previstos no Termo de Referência. Assim, ações corretivas devam ser



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

adotas para evitar esta ocorrência. Neste aspecto, a equipe de auditoria realizou uma estimativa de prejuízo ao erário fundamentado nos dias inspecionados, e dividido por refeições (...)

- 21) De acordo com projeções feitas pela DEAOP em relação a esta UP, assim são os valores:

Perdas Estimadas	Nº de dias	Perda estimada anual por refeição
Desjejum	365	R\$ 3.934,70
Almoço (proteínas)	365	R\$ 5.365,50
Jantar (proteínas)	365	R\$ 5.166,78
Valor Total estimado anual:		R\$ 14.467,00

- 22) Assim, referido departamento concluiu:

No tocante a EFICIÊNCIA, foi constatado que as refeições tenderam a um valor de gramatura inferior ao contratado, indicando falta de eficiência por parte da unidade.

Com relação à EFICÁCIA, a referida unidade demonstrou não ser eficaz por produzir refeições com ausência de itens previstos no Termo de Referência.

A ECONOMICIDADE é retratada como a relação entre os custos e os benefícios obtidos. Considerando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, há de se adotar parâmetros de compensação em favor da administração pública, de forma proporcional ao quantitativo de marmitas que apresentaram falta de itens.

Quanto à EFETIVIDADE, no caso dos pesos das marmitas, podemos considerar que a referida unidade não se encontra efetiva por produzir refeições abaixo dos pesos contratados.

No que tange a VARIABILIDADE, se comparada às demais unidades prisionais, apresentou uma amplitude considerável, o que indica uma falta de padronização na gramatura das refeições.

(...)

Com relação à falta de itens nas refeições, é possível que alguns internos estejam alimentando-se precariamente, o que pode afetar sua saúde e bem-estar.

Conclui-se ainda a presença de risco ao equilíbrio econômico financeiro do contrato em desfavor da administração pública.

No que tange ao treinamento, há indicativos de que os funcionários responsáveis pelo fornecimento de alimentação não tenham o recebido de maneira adequada. Com relação a problemas logísticos, há indicativo de sua presença, uma vez que foram observadas ausências de itens básicos.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Por fim, conclui-se que a considerável variabilidade na gramatura das refeições denota uma falta de padronização se comparada a outras unidades e a ausência de itens nas refeições indica fragilidade na fiscalização contratual.

UP DE COARI

23) Em tabela própria desenvolvida pela DEAOP, esse é o resumo dos achados referentes a essa UP:

Nº do achado	Descrição do Achado
Achado 08	Fornecimento de proteína(salsicha) não prevista no Termo de Referência.
Achado 09	Alta variabilidade da gramatura das refeições. Ausência do fornecimento de saladas, legumes, frutas e sobremesas.
Achado 10	Ausência do fornecimento de ceia.
Achado 11	Ausência de cardápio aprovado pela SEAP, ausência de relatórios de recebimento de refeições e de fiscalização contratual. Fragilidades no procedimento de fiscalização contratual.

24) De acordo com a DEAOP:

Durante o acompanhamento da montagem, preparação e distribuição da alimentação referente as refeições do período visitado, qual seja, 26NOV22 a 28NOV22, constatou-se algumas ocorrências a serem relatadas.

Com relação ao dia 26(vinte e seis), a equipe constatou que no local da recepção havia um quadro informativo com os horários das refeições, porém um policial penal que se encontrava no local relatou que os horários não são seguidos corretamente, portanto, não poderiam ser tratados como parâmetro. Fora realizada a pesagem com a balança da equipe de inspeção uma vez que a da unidade prisional encontrava-se em sala trancada.

Ainda no dia citado no item anterior, ouvidos alguns internos, houve relatos sobre a variedade de proteínas (apenas frango, salsicha e carne moída). Informaram ainda a ausência de frutas, saladas e sobremesas e de feijão na composição da jantar, fatos que foram confirmados após a colheita de amostras e observações. Somado a isso, foram solicitadas documentações de controle de registro de recebimento das refeições, as quais foram fornecidas pelo policial penal Constantino. Foram solicitadas as documentações de meses anteriores (setembro e outubro), porém não foram disponibilizadas, informando o Diretor que a solicitação deveria ser encaminhada à SEAP.

Na refeição do almoço foi identificada que as marmitas eram servidas em plástico reutilizáveis. Houve discrepância entre as gramaturas, evidenciando uma provável falta de técnica, medida ou base para servir os alimentos que compõem a refeição, fato que foi confirmado mediante o desmonte de 03 (três) refeições servidas.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Com relação a substituição, foi identificada a proteína “salsicha” que não está prevista no Termo de Referência. No que tange a ceia, não houve fornecimento de alimentação, descumprindo assim os termos contratuais.

Com relação ao dia 27(vinte e sete), em geral, foi identificada uma elevação no peso e uniformidade das marmitas servidas, com peso na faixa de 510g. Foram solicitadas documentações ao Diretor da unidade, quais sejam, cardápio aprovado pela SEAP, relatório de recebimento das refeições, notificações referentes a qualidade e gramatura das refeições à SEAP/fiscal de contratos, porém, as mesmas não foram fornecidas.

Em geral, foi identificada que a gramatura dos pratos servidos encontrava-se em valores inferiores aos previstos no Termo de Referência.

(...)

Com relação às substituições, não foram apresentados registros que demonstrassem atuações corretivas da SEAP, por intermédio dos fiscais de contrato, ante a entrega de suco pó e salsicha. Ressalta-se que a ausência de registro (livro de anotações) impede medidas de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, posto que esses itens utilizados em substituição, em regra, possuem um valor inferior de mercado e a existência de registros proporcionaria adoção de medidas visando reequilibrar o contrato.

No período analisado foram constatadas substituições indevidas e/ou não justificadas, o que denotam fragilidades na fiscalização contratual.

A ausência de mecanismos de controle favorece o aparecimento de substituição de itens de maior valor agregado (proteína) pelo de menor valor agregado (arroz, feijão, farinha, macarrão), o que gera risco de poder vir a causar prejuízo na alimentação dos internos. Neste aspecto, a equipe de auditoria realizou uma estimativa de prejuízo ao erário fundamentado nos dias inspecionados, e dividido por refeições (...)

- 25) De acordo com projeções feitas pela DEAOP em relação a esta UP, assim são os valores:

Perdas Estimadas	Nº de dias	Perda estimada anual por refeição
Desjejum	365	R\$ 25.739,07
Almoço (proteínas)	365	R\$ 23.936,10
Jantar (proteínas)	365	R\$ 20.723,90
Valor Total estimado anual:		R\$ 70.399,05

- 26) Assim, referido departamento concluiu:

No tocante a EFICIÊNCIA, em sintetizada definição, é a relação entre o esforço investido e os resultados obtidos. Na unidade prisional analisada, foi constatado



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

que as refeições tenderam a um valor de gramatura inferior ao contratado, inclusive com substituições, prejudicando assim a eficiência.

Com relação à EFICÁCIA, entende-se ser à capacidade de atingir os resultados desejados. A referida unidade não demonstrou ser eficaz por produzir refeições fora do intervalo contratado (660g a 720g) e com substituições.

A ECONOMICIDADE é retratada como a relação entre os custos e os benefícios obtidos. Considerando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, há de se adotar parâmetros de compensação em favor da administração pública, de forma proporcional ao quantitativo de marmitas que apresentaram substituições.

Quanto à EFETIVIDADE, ela diz respeito à capacidade de atingir os resultados desejados de maneira consistente e sustentável ao longo do tempo. No caso dos pesos das marmitas, podemos considerar que a referida unidade não se encontra efetiva por produzir refeições fora dos pesos contratados.

No que tange a VARIABILIDADE, se comparada às demais unidades prisionais, apresentou uma amplitude considerável, o que indica uma falta de padronização na gramatura das refeições.

(...)

Com relação à substituição de alimentos, é possível que alguns internos estejam alimentando-se precariamente, o que pode afetar sua saúde e bem-estar. Conclui-se ainda a presença de risco ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da administração pública, uma vez que as substituições realizadas possuem menor valor agregado.

No que tange ao treinamento, há indicativos de que os funcionários responsáveis pelo fornecimento de alimentação não tenham recebido treinamento. Com relação a problemas logísticos, há indicativo de sua presença, uma vez que foram observadas substituições.

Por fim, conclui-se que a presença de considerável variabilidade denota falta de padronização e a constatação de substituições indevidas indica fragilidade na fiscalização contratual.

UP DE ITACOATIARA

27) Em tabela própria desenvolvida pela DEAOP, esse é o resumo dos achados referentes a essa UP:

Nº do achado	Descrição do Achado
Achado 12	Fornecimento de proteína(linguiça assada) não prevista no Termo de Referência. Substituição de suco de polpa por suco em pó.
Achado 13	Fornecimento de proteína em gramatura inferior ao previsto no Termo de Referência.
Achado 14	Fragilidade na fiscalização contratual. Ausência de relatórios dos fiscais do contrato.

28) De acordo com a DEAOP:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Durante o acompanhamento da montagem, preparação e distribuição da alimentação referente as refeições do período visitado, qual seja, 01DEZ22 a 04DEZ22, constatou-se algumas ocorrências a serem relatadas.

Com relação ao dia 01(um), a equipe constatou na refeição do almoço, que as mesmas estavam montadas em embalagens de isopor descartável, motivo pelo qual a equipe não efetuou a pesagem no momento, porém acompanhou a entrega aos internos. Na ocasião, o cardápio era arroz, feijão, macarrão, farofa, isca de carne e salada cozida. Relata-se que as refeições foram conduzidas aos pavilhões por meio de carrinho de estrutura metálica julgada adequada a finalidade. Foi observado que 02(dois) internos encontravam-se de dieta.

Ainda no dia citado no item anterior, foi informado que a marmita é montada mediante balança, com utilização de copo de medida para arroz, concha para feijão, macarrão e carne, o que foi constatado com a presença de balança. Foi observada a presença de despensa, cozinha, equipamentos e instalações em bom estado. Com relação aos funcionários, encontravam-se utilizando máscaras, uniformes, calçado fechado, touca e avental asseados. Por ocasião do jantar, foi identificada a presença de linguiça assada, item este não contemplado em Termo de Referência. De forma geral, notou-se pouca variabilidade entre as gramaturas.

No que tange ao dia 02(dois), em geral, também foi identificada pouca variabilidade entre as gramaturas. Foi observado, por ocasião do desmonte de uma refeição no almoço, que a proteína (peixe) obteve o valor de 165g, enquanto o parâmetro previsto em Termo de Referência é de, no mínimo, 200g. Na unidade feminina, identificou-se a substituição por suco em pó.

Com relação aos dias 03(três) e 04(quatro) os padrões de variabilidade mantiveram-se na mesma linha dos dias anteriores, sem maiores alterações. Identificou-se uma substituição de Steak de frango, item não constante da lista de proteínas autorizadas conforme Termo de Referência.

Com relação às substituições, foi possível identificar a substituição de componentes da alimentação com conhecimento da Unidade Prisional.

Em geral, foi identificada que a gramatura dos pratos servidos encontrava-se em valores conforme aos previstos no Termo de Referência.

(...)

Com relação às substituições, não foram apresentados registros que demonstrassem atuações corretivas da SEAP, por intermédio dos fiscais de contrato, ante a entrega de suco pó, steak de frango e linguiça assada. Ressalta-se que a ausência de registro (livro de anotações) impede medidas de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, posto que esses itens utilizados em substituição, em regra, possuem um valor inferior de mercado e a existência de registros proporcionaria adoção de medidas visando reequilibrar o contrato.

29) De acordo com projeções feitas pela DEAOP em relação a esta UP, assim são os valores:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Perdas Estimadas	Nº de dias	Perda estimada anual por refeição
Desjejum	365	R\$ 19.564,00
Almoço (proteínas)	365	R\$ 1.985,61
Jantar (proteínas)	365	-----
Valor Total estimado anual:		R\$ 21.549,61

30) Assim, referido departamento concluiu:

No tocante a EFICIÊNCIA, em sintetizada definição, é a relação entre o esforço investido e os resultados obtidos. Na unidade prisional analisada, foi constatado que as refeições tenderam a um valor de gramatura dentro do contratado.

Com relação à EFICÁCIA, entende-se ser à capacidade de atingir os resultados desejados. A referida unidade demonstrou ser eficaz por produzir refeições dentro do intervalo contratado (660g a 720g);

A ECONOMICIDADE é retratada como a relação entre os custos e os benefícios obtidos. Considerando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, há de se adotar parâmetros de compensação em favor da administração pública, de forma proporcional ao quantitativo de marmitas que apresentaram substituições.

Quanto à EFETIVIDADE, ela diz respeito à capacidade de atingir os resultados desejados de maneira consistente e sustentável ao longo do tempo. No caso dos pesos das marmitas, podemos considerar que a referida unidade encontra-se efetiva por produzir refeições mais próximas dos pesos contratados.

No que tange a VARIABILIDADE, se comparada às demais unidades prisionais, não apresentou uma amplitude muito grande, o que indica uma melhor padronização na gramatura das refeições.

UP DE TABATINGA

31) Em tabela própria desenvolvida pela DEAOP, esse é o resumo dos achados referentes a essa UP:

**Tribunal de Contas do Estado do Amazonas**
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes**Tribunal Pleno**

Nº do achado	Descrição do Achado
Achado 15	Ausência do fornecimento de saladas, legumes, frutas, verduras e sobremesa.
Achado 16	Fornecimento de refeição em gramatura inferior ao previsto no Termo de Referência.
Achado 17	Fragilidade na fiscalização contratual. Ausência de relatórios dos fiscais do contrato.
Achado 18	Ausência de cardápio

32) De acordo com a DEAOP:

No que tange ao nome do fiscal de contratos, a equipe identificou que não souberam informar o nome, denotando ausência de contato da unidade com os fiscais.

Cita-se ainda a ausência de saladas, legumes, frutas e verduras; peso das embalagens abaixo da gramatura fixada em contrato; gramatura individual dos ingredientes abaixo do fixado em contrato; ausência de fornecimento de sobremesa e de leite; ausência do cardápio.

Com relação às ausências de saladas, legumes, frutas e verduras, não foram apresentados registros que demonstrassem atuações corretivas da SEAP, por intermédio dos fiscais de contrato. Ressalta-se que a ausência de registro (livro de anotações) impede medidas de reequilíbrio econômico-financeiro do contrato, posto que a falta desses itens exige a adoção de medidas visando reequilibrar o contrato em favor da administração pública. Neste aspecto, a equipe de auditoria realizou uma estimativa de prejuízo ao erário fundamentado nos dias inspecionados, e dividido por refeições(...)

33) De acordo com projeções feitas pela DEAOP em relação a esta UP, assim são os valores:

Perdas Estimadas	Nº de dias	Perda estimada anual por refeição
Desjejum	365	R\$ 30.782,64
Almoço (proteínas)	365	-----
Jantar (proteínas)	365	-----
Valor Total estimado anual:		R\$ 30.782,64

34) Assim, referido departamento concluiu:

No tocante a EFICIÊNCIA, em sintetizada definição, é a relação entre o esforço investido e os resultados obtidos. Na unidade prisional analisada, foi constatado que as refeições tenderam a um valor de gramatura inferior ao contratado, inclusive com ausência de itens nas refeições, prejudicando assim a eficiência.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Com relação à EFICÁCIA, entende-se ser à capacidade de atingir os resultados desejados. A referida unidade não demonstrou ser eficaz por produzir refeições fora do intervalo contratado (660g a 720g) e com ausência de saladas, frutas e sobremesa.

A ECONOMICIDADE é retratada como a relação entre os custos e os benefícios obtidos. Considerando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, há de se adotar parâmetros de compensação em favor da administração pública, de forma proporcional ao quantitativo de marmitas que apresentaram faltas de itens.

Quanto à EFETIVIDADE, ela diz respeito à capacidade de atingir os resultados desejados de maneira consistente e sustentável ao longo do tempo. No caso dos pesos das marmitas, podemos considerar que a referida unidade não se encontra efetiva por produzir refeições fora dos pesos contratados.

(...)

Com relação à falta de itens nas refeições, é possível que alguns internos estejam alimentando-se precariamente, o que pode afetar sua saúde e bem-estar. Conclui-se ainda a presença de risco ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da administração pública, considerando a ausência de itens nas refeições.

No que tange ao treinamento, há indicativos de que os funcionários responsáveis pelo fornecimento de alimentação não tenham recebido treinamento.

UP DE TEFÉ

35) Em tabela própria desenvolvida pela DEAOP, esse é o resumo dos achados referentes a essa UP:

Nº do achado	Descrição do Achado
Achado 19	Substituição de proteína não prevista no Termo de Referência. Substituição de polpa para suco por suco em pó.
Achado 20	Fornecimento de proteína em gramatura inferior ao previsto no Termo de Referência.
Achado 21	Fragilidade na fiscalização contratual. Ausência de relatórios dos fiscais do contrato.

36) De acordo com a DEAOP:

Com relação ao dia 01(um), a equipe constatou na refeição do almoço, que as mesmas estavam montadas em embalagens de isopor descartável, motivo pelo qual a equipe não efetuou a pesagem no momento, porém acompanhou a entrega aos internos. Na ocasião, o cardápio era arroz, feijão, macarrão, farofa, isca de carne e salada cozida. Relata-se que as refeições foram conduzidas aos pavilhões por meio de carrinho de estrutura metálica julgada adequada a finalidade. Foi observado que 02(dois) internos encontravam-se de dieta.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Ainda no dia citado no item anterior, foi informado que a marmita é montada mediante balança, com utilização de copo de medida para arroz, concha para feijão, macarrão e carne, o que foi constatado com a presença de balança. Foi observada a presença de despensa, cozinha, equipamentos e instalações em bom estado. Com relação aos funcionários, encontravam-se utilizando máscaras, uniformes, calçado fechado, touca e avental asseados. Por ocasião do jantarr, foi identificada a presença de linguiça assada, item este não contemplado em Termo de Referência. De forma geral, notou-se pouca variabilidade entre as gramaturas.

No que tange ao dia 02(dois), em geral, também foi identificada pouca variabilidade entre as gramaturas. Foi observado, por ocasião do desmonte de uma refeição no almoço, que a proteína (peixe) obteve o valor de 165g, enquanto o parâmetro previsto em Termo de Referência é de, no mínimo, 200g. Na unidade feminina, identificou-se a substituição por suco em pó.

Com relação aos dias 03(três) e 04(quatro) os padrões de variabilidade mantiveram-se na mesma linha dos dias anteriores, sem maiores alterações. Identificou-se uma substituição de Steak de frango, item não constante da lista de proteínas autorizadas conforme Termo de Referência.

Com relação às substituições, foi possível identificar a substituição de componentes da alimentação com conhecimento da Unidade Prisional.

Em geral, foi identificada que a gramatura dos pratos servidos encontrava-se em valores conforme aos previstos no Termo de Referência.

(...)

Com relação às substituições, não foram apresentados registros que demonstrassem atuações corretivas da SEAP, por intermédio dos fiscais de contrato, ante a entrega de suco pó, steak de frango e linguiça assada. Ressalta-se que a ausência de registro (livro de anotações) impede medidas de reequilíbrio econômicofinanceiro do contrato, posto que esses itens utilizados em substituição, em regra, possuem um valor inferior de mercado e a existência de registros proporcionaria adoção de medidas visando reequilibrar o contrato.

A ausência de mecanismos de controle favorece o aparecimento de substituição de itens de maior valor agregado (proteína) pelo de menor valor agregado (arroz, feijão, farinha, macarrão). Isto porque foram identificados aumentos nas gramaturas de itens de menor valor agregado em detrimento da proteína o que gera risco de poder vir a causar prejuízo na alimentação dos internos. Neste aspecto, a equipe de auditoria realizou uma estimativa de prejuízo ao erário fundamentado nos dias inspecionados, e dividido por refeições.

37) De acordo com projeções feitas pela DEAOP em relação a esta UP, assim são os valores:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Perdas Estimadas	Nº de dias	Perda estimada anual por refeição
Desjejum	365	R\$ 3.852,94
Almoço (proteínas)	365	R\$ 14.105,43
Jantar (proteínas)	365	R\$ 25.686,26
Valor Total estimado anual:		R\$ 43.644,64

38) Assim, referido departamento concluiu:

No tocante a EFICIÊNCIA, em sintetizada definição, é a relação entre o esforço investido e os resultados obtidos. Na unidade prisional analisada, foi constatado que as refeições tenderam a um valor de gramatura dentro do contratado.

Com relação à EFICÁCIA, entende-se ser à capacidade de atingir os resultados desejados. A referida unidade demonstrou ser eficaz por produzir refeições dentro do intervalo contratado (660g a 720g);

A ECONOMICIDADE é retratada como a relação entre os custos e os benefícios obtidos. Considerando o equilíbrio econômico-financeiro do contrato, há de se adotar parâmetros de compensação em favor da administração pública, de forma proporcional ao quantitativo de marmitas que apresentaram substituições.

Quanto à EFETIVIDADE, ela diz respeito à capacidade de atingir os resultados desejados de maneira consistente e sustentável ao longo do tempo. No caso dos pesos das marmitas, podemos considerar que a referida unidade encontra-se efetiva por produzir refeições mais próximas dos pesos contratados.

No que tange a VARIABILIDADE, se comparada às demais unidades prisionais, não apresentou uma amplitude muito grande, o que indica uma melhor padronização na gramatura das refeições.

CONCLUSÃO POR PARTE DO DEPARTAMENTO DE AUDITORIA OPERACIONAL

39) Aquele Departamento assim concluiu, de modo geral sobre toda a auditoria realizada:

De forma geral, foram identificadas substituições indevidas por ocasião do fornecimento das refeições nas UP inspecionadas. Sendo assim, é possível que alguns internos estejam alimentando-se precariamente, o que pode afetar sua saúde e bem-estar. Ressalta-se ainda a presença de risco ao equilíbrio econômico-financeiro do contrato em desfavor da administração pública, uma vez que as substituições realizadas possuem menor valor agregado.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

Ao consolidar o valor estimado do possível prejuízo ao erário/desequilíbrio econômico-financeiro da execução contratual no fornecimento das refeições, tem-se o seguinte:

Perdas Estimadas por unidade	Nº de dias	Perda estimada anual por refeição
UP de Rio Preto da Eva	365	R\$ 29.967,50
UP de Benjamin Constant	365	R\$ 14.467,00
UP de Coari	365	R\$ 70.399,05
UP de Itacoatiara	365	R\$ 21.549,61
UP de Tabatinga	365	R\$ 30.782,64
UP de Tefé	365	R\$ 43.644,64
Valor Total estimado anual:		R\$ 210.810,44

Quanto à gramatura total da refeição e individual por componente, observou-se, em algumas UP inspecionadas, que se encontravam abaixo do peso previsto no contrato e Termo de Referência. Este fato, denota falta de padronização e controle por ocasião do fornecimento da refeição.

No que tange aos cardápios previamente aprovados, foi identificada a falta dos mesmos nas UP. Ressalta-se que o descumprimento do cardápio i/favorece as substituições indevidas, considerando que a ausência da rotina de entrega prévia relega a avaliação da refeição ao mero compute de quantitativo entregue. Esta situação traz impacto no fornecimento da alimentação fixada pelo Termo de Referência cuja configuração servida não estava, em sua plenitude, em conformidade com as previsões fixadas no referido documento.

A equipe de auditoria identificou ainda a ausência de mecanismos de controle, a qual favorece o aparecimento de substituição de itens de maior valor agregado (proteína) pelo de menor valor agregado (arroz, feijão, farinha, macarrão). Isto porque foram identificados aumentos nas gramaturas de itens de menor valor agregado em detrimento da proteína o que gera risco de poder vir a causar prejuízo na alimentação dos internos.

Por fim, no que tange a ausência de salada no fornecimento das refeições, não foi possível mensurar estimativa de valor do prejuízo ao erário por não haver, no Termo de Referência, o valor unitário correspondente da salada.

- 40) Assim, referido Departamento fez a seguinte proposta de encaminhamento:

Desta forma, no intuito de mitigar as fragilidades identificadas bem como de aderir aos quesitos da Economicidade, Eficiência, Eficácia e Efetividade, este departamento encaminha o presente Relatório Conclusivo sugerindo-se ao Exmo. Sr. Relator as seguintes Propostas de Encaminhamento:

- a) RECOMENDAR que o atual gestor:



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

a.1 - Fortaleça o treinamento aos responsáveis pelo recebimento e pesagem para a verificação de possíveis impropriedades nas entregas das refeições, estabelecer um canal para envio prévio de cardápio para a referida unidade prisional;

a.2 - Estabeleça documento padrão para atesto do recebimento das refeições e que este seja distribuído para a unidade, cumprindo os termos do contrato no sentido de entregar todas as refeições estipuladas por meio do Edital e do Termo de Referência;

a.3 - Implemente medidas para garantir que a unidade prisional cumpra com os itens previstos no Termo de Referência, de forma que não ocorram substituições indevidas;

a.4 - Implemente controles de qualidade e auditorias frequentes para garantir o cumprimento dos contratos e a eficácia do fornecimento de alimentação. Adotar também um sistema rigoroso de controle de pesagem das marmitas antes do fornecimento;

a.5 - Reforce o treinamento aos funcionários responsáveis pelo fornecimento de alimentação para preparar as marmitas de acordo com as especificações contratuais;

a.6 – Estabeleça procedimentos para aumentar a frequência de inspeções e auditorias para garantir que as marmitas estejam sendo preparadas de acordo com as especificações contratuais;

a.7 - Revise e atualize seus procedimentos administrativos internos que tratem sobre renovação contratual, fluxo de pagamento (atores envolvidos), reajustes e repactuações contratuais, glosas e aplicação de penalidades por descumprimentos contratuais;

a.8 – Realize a confecção de guias e/ou manuais que padronizem a gestão contratual no âmbito da secretaria e realizar capacitações permanentes aos gestores de contrato.

b) DETERMINAR ao gestor atual que no prazo de 60 (sessenta) dias encaminhe o Plano de Ação, com fulcro no Art. 4º, inciso X, da Resolução nº 04/2011 – TCE AM, contendo as ações, prazos e os responsáveis pela implementação das Recomendações expedidas por este Tribunal, utilizando-se o seguinte modelo:

Deliberação	Ação a ser implementada	Responsáveis	Prazo
<i>Citar os itens/ sub itens.</i>	<i>Indicar as medidas que serão tomadas a fim de dar cumprimento à deliberação.</i>	<i>Indicar a pessoa ou setor responsável pela implementação.</i>	<i>Informar a data em que as medidas estarão implementadas.</i>

c) DETERMINAR a instauração de um processo de Monitoramento com fins de verificação do atendimento das Recomendações expedidas por este Tribunal.

Conclusão



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

41) O relatório conclusivo sobre a auditoria operacional realizada nos contratos de fornecimento de alimentação para unidades prisionais do Amazonas, geridos pela Secretaria de Estado de Administração Penitenciária (SEAP), revela vulnerabilidades significativas em várias frentes.

42) Conforme já narrado, a auditoria teve como objetivo avaliar a governança, gestão e fiscalização dos contratos de alimentação, além de investigar a eficiência, economicidade, eficácia e efetividade da prestação desses serviços.

43) Em extrema síntese, já que o relatório técnico conclusivo e a manifestação do Ministério Público de Contas fazem parte integrante desta proposta de voto, entre os achados principais estão irregularidades na fiscalização contratual e deficiências no cumprimento das especificações estabelecidas, como gramaturas abaixo do fixado e ausência de itens no cardápio, incluindo saladas, frutas e sobremesas.

44) Na mesma toada, observou-se também a substituição de proteínas por itens de menor valor e a falta de padronização no preparo das refeições, afetando negativamente a qualidade e o atendimento das necessidades dos internos.

45) Adicionalmente, a auditoria indica ainda a ausência de treinamento adequado aos responsáveis pela fiscalização, comprometendo a execução e o controle de qualidade do contrato.

46) Em sua conclusão, em resposta às constatações, o relatório da DEAOP sugere uma série de recomendações para melhorar a gestão contratual, como a implementação de treinamentos, a criação de um canal para envio de cardápio, a realização de auditorias frequentes e o estabelecimento de mecanismos de controle mais rigorosos.

47) A adoção dessas medidas visa mitigar as fragilidades identificadas, garantindo maior transparência, eficiência e cumprimento dos contratos, além de assegurar uma alimentação adequada aos internos.

48) Sem referidas ações corretivas e diligência na fiscalização, conclui-se que as irregularidades permanecerão, o que prejudica tanto o erário público quanto o bem-estar dos internos.

49) Importante já deixar registrado que essa auditoria não esgota a competência desta Corte de Contas. Endosso, pois, o pensamento do Ministério Público de Contas, assim consubstanciado:

Tal auditoria não se conforma como processo de fiscalização puro, do qual possam resultar penalizações. O contraditório aqui, como exposto, teve o fito de integrar as ações de controle externo preventivo ou concomitante com as ações



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

da administração do auditado, indicando-lhe caminhos e soluções e também correções de rumo. É evidente o intento pedagógico, que, não se pode negar, tem também o efeito de preparar as verificações futuras, a partir de parâmetros que passam a ser fartamente conhecidos pelos responsáveis, sujeitos à jurisdição do Tribunal.

Por isso, como resultado de acurada e percuciente avaliação cuidadosamente documentada no robusto relatório conclusivo, o DEAOP deixa patente que restam pendências em todas as unidades prisionais inspecionadas, de todo ajustáveis com intuito de mitigar as fragilidades identificadas. Por isso, declinou às fls. 353/421 o que se propõe a oferecer à SEAP como melhorias a serem implementadas.

Isso não impede, nem afasta o eventual controle da gestão contratual e apenações das infrações que possam vir a ser identificadas. Serve esta auditoria como mais um instrumento de balizamento de tais falhas administrativas ou desconformidades (para as quais o gestor não poderá alegar despreparo, falta de estrutura ou de regramento preciso).

50) Contudo, que cabe a este processo de Auditoria, consoante já exposto, adiro integralmente às proposituras de recomendações e determinações expostas pelo DEAOP, com as modificações abaixo propostas.

PROPOSTA DE VOTO

Com base nos autos, em parcial consonância com o Ministério Público de Contas e em parcial consonância com o órgão técnico, PROPONHO VOTO no sentido de o Tribunal Pleno:

- 1- **Recomendar** ao atual gestor da Secretaria De Estado De Administração Penitenciária – Seap que:
 - i. Fortaleça o treinamento aos responsáveis pelo recebimento e pesagem das refeições para verificação de possíveis impropriedades;
 - ii. Estabeleça canal de envio prévio de cardápio para cada unidade prisional;
 - iii. Estabeleça documento padrão para atesto do recebimento das refeições para verificação do cumprimento dos termos do Contrato, do Edital e do Termo de Referência;
 - iv. Implemente controles de qualidade e auditorias frequentes para garantir o cumprimento dos contratos;
 - v. Adote sistema de controle de pesagem das refeições no ato do recebimento;
 - e
 - vi. Revise e atualize os procedimentos administrativos internos que tratam sobre renovação contratual, fluxo de pagamento (atores envolvidos), reajustes e repactuações contratuais, glosas e aplicação de penalidades por descumprimentos contratuais.



Tribunal de Contas do Estado do Amazonas
Gabinete do Auditor Luiz Henrique P. Mendes

Tribunal Pleno

- 2- **Determinar** ao atual gestor da Secretaria de Estado de Administração Penitenciária – SEAP que no prazo de 60 (sessenta) dias encaminhe o Plano de Ação, com fulcro no Art. 4º, inciso X, da Resolução nº 04/2011 – TCE AM, contendo as ações, prazos e responsáveis pela implementação das Recomendações expedidas por este Tribunal, de acordo com o modelo constante do laudo técnico conclusivo.
- 3- **Determinar** ao DEAP a instauração de um processo de Monitoramento com fins de verificação do atendimento das Recomendações expedidas por este Tribunal; e
- 4- **Dar ciência** desta Decisão à Secretaria De Estado De Administração Penitenciária – Seap.

É a proposta de voto.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS, em Manaus, 7 de Novembro de 2024.

Luiz Henrique Pereira Mendes
Auditor-Relator