

EXAME PRÉVIO DE EDITAL
RELATOR CONSELHEIRO SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
TRIBUNAL PLENO - SESSÃO DE 11-12-2019 – ESTADUAL

=====
Processos: TC-021773.989.19-9
TC-021789.989.19-1
TC-021867.989.19-6
TC-021932.989.19-7
TC-021956.989.19-8

Representantes: Soluções Serviços Terceirizados – Eireli
Dayane de Oliveira Ferreira
Felipe Estevam Ferreira
José Jodacir de Sousa Júnior
Instituto Humanitas 360 Brasil

Representado: Gabinete do Secretário e Assessorias da Secretaria de Administração Penitenciária

Assunto: Exame prévio do edital da concorrência pública nº 02/2019, do tipo menor preço, que tem por objeto a *“execução de serviços de operacionalização de quatro Unidades Prisionais sob a forma de gestão compartilhada com o Estado”*.

Responsável: Nivaldo Cesar Restivo (Secretário).

Subscritor do edital: Amador Donizeti Valero (Chefe de Gabinete).

Advogados cadastrados no e-TCESP: Alexandre Augusto Lanzoni (OAB/SP nº 221.328), Dayane de Oliveira Ferreira (OAB/SP nº 401.192), Felipe Estevam Ferreira (OAB/SP nº 291.057) e José Jadacir de Sousa Junior (OAB/SP nº 328.679).

=====
EMENTA: EXAME PRÉVIO DE EDITAL. EXECUÇÃO DE SERVIÇOS DE OPERACIONALIZAÇÃO DE UNIDADES PRISIONAIS SOB A

FORMA DE GESTÃO COMPARTILHADA COM O ESTADO. HABILITAÇÃO TÉCNICA. ANÁLISE DOS ESTUDOS DE VIABILIDADE ECONÔMICO-FINANCEIRA E VANTAJOSIDADE DO MODELO DE COGESTÃO DAS UNIDADES PRISIONAIS. CARÁTER EXPERIMENTAL DO AJUSTE. VERIFICAÇÃO DAS MELHORIAS PROMETIDAS COM A IMPLANTAÇÃO DA GESTÃO COMPARTILHADA DOS PRESÍDIOS NO MOMENTO DO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO CONTRATUAL. DETERMINAÇÃO DE QUE SEJAM INSERIDOS NO EDITAL PARÂMETROS MENSURÁVEIS DE AFERIÇÃO DE EFICIÊNCIA E QUALIDADE DOS SERVIÇOS, ESTABELECEndo INDICADORES ADEQUADOS PARA ESSE FIM.

01. RELATÓRIO

1.1 Trata-se do exame prévio do edital da concorrência pública nº 02/2019, do tipo menor preço, elaborado pelo **GABINETE DO SECRETÁRIO E ASSESSORIAS DA SECRETARIA DE ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA**, que tem por objeto a contratação de empresa para *“execução de serviços de operacionalização de quatro Unidades Prisionais sob a forma de gestão compartilhada com o Estado”*.

1.2 Em Sessão de 06-11-2019, este Plenário, acatando voto de minha relatoria, considerou as impugnações parcialmente procedentes, determinando que a Administração, querendo dar seguimento ao certame, adote as medidas corretivas pertinentes para dar cumprimento à lei, especialmente para:

- a) Adequar a exigência de qualificação técnica;*
- b) Excluir a participação de sociedades cooperativas;*
- c) Exigir prova de regularidade fiscal apenas sobre os tributos relacionados ao objeto do certame;*
- d) Incluir expressamente no edital o prazo para a assinatura do contrato;*
- e) Prever os aspectos operacionais pelos quais será fornecido o atendimento jurídico aos presos; e*
- f) Permitir a impugnação ao instrumento convocatório por meios eletrônicos.*

Na oportunidade, foi determinada, ainda, a apresentação dos estudos de viabilidade econômico-financeira e da vantajosidade do ajuste, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, contados a partir da publicação do acórdão,

ficando suspensa a homologação do resultado do certame até a apreciação, por este Tribunal, de tais levantamentos.

1.3 Notificada, a **Secretária da Administração Penitenciária - SAP**, por seu Secretário, requisitou a prorrogação do interregno estabelecido, pedido por mim deferido, com a fixação do dia 05-12-19 como termo final para apresentação dos levantamentos solicitados.

1.4 Findo o prazo concedido, foi apresentado no evento nº 80 o “Estudo de Viabilidade Econômico-Financeira e de Vantajosidade” do modelo de gestão compartilhada das unidades prisionais.

1.5 A **Unidade de Economia da Assessoria Técnico-Jurídica** ressaltou, inicialmente, não ser possível, tendo em vista o rito sumaríssimo do exame prévio de edital, adentrar de modo mais aprofundado no mérito da composição das rubricas de despesas e custos levantados no estudo.

Não obstante, avaliou que o documento apresentado, *“em princípio, atende as formalidades inerentes à contratação, naquilo que se propõe, como a inclusão do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários entre os Anexos do edital, cuja obrigatoriedade é condição necessária para o cumprimento da norma do art. 40, §2º, II da Lei 8.666/93”*.

Anotou que o estudo, buscando demonstrar a vantajosidade do modelo de gestão compartilhada em detrimento do atualmente em vigor no Estado, teria se baseado nos Centros de Detenção Provisória de Taiuva, Pontal, Cerqueira César, Icem e Itatinga, unidades que contam com lotação de 700 até 1.100 presos, bem assim que teriam sido levantadas todas as despesas liquidadas no exercício de 2018 e lançadas no sistema de gerenciamento da Secretaria da Fazenda. Consignou, segundo exposto pela SAP, que foram considerados *“os custos com pessoal e o custeio (2018) (...) e, a partir destes, projetou-se a composição do custo do preso, observando a formatação da planilha orçamentária detalhada a ser utilizada na concorrência, de modo que, ao final, fosse possível a comparação com os custos da gestão*

compartilhada”. Com essas premissas, aferiu-se o valor de R\$ 2.428,57 como sendo o custo mensal do preso.

Reportando-se à pesquisa de mercado realizada pela SAP, com 05 (cinco) empresas atuantes no setor de gestão compartilhada, destacou o seguinte comparativo:

	GESTÃO COMPARTILHADA	AD. DIRETA	DIFERENÇA
GÁLIA I e II	R\$ 3.760,85	R\$ 2.428,57	R\$ 1.332,28
REGISTRO	R\$ 4.008,93	R\$ 2.428,57	R\$ 1.580,36
AGUAÍ	R\$ 3.757,49	R\$ 2.428,57	R\$ 1.328,92

Em face de tais números, apontou que os gastos do Estado com a administração penitenciária, no modelo de cogestão, seriam em média 58% maiores que os da execução direta.

Nesse contexto, em 15 (quinze) meses de vigência do ajuste, *“que poderá eventualmente ser prorrogada até o limite de 60 (sessenta) meses, conforme cláusula 3ª da Minuta do Contrato, e expandindo os números para capacidade de vagas estabelecidas no item 2.4 do Termo de Referência (inclusive o limite excedente), e sem inclusive, considerar inflação ou qualquer outro ajuste possível na execução do contrato”*, previu um dispêndio a maior de R\$ 74.912.409,60.

Salientou que a própria SAP teria reconhecido que o custo da Administração Direta seria menor do que a gestão compartilhada, justificando a diferença em aspectos que seriam de difícil mensuração econômica, como “eficiência” e “qualidade”.

Sublinhou os argumentos apresentados pela Representada acerca da *“dificuldade na realização de concursos públicos, que segundo seus argumentos, não consegue suprir a deficiência de servidores da área de assistência à saúde, pela falta de candidatos e desinteresse que a classe médica e os demais profissionais da área têm em relação ao desempenho de suas atividades dentro de unidades prisionais”*.

Frisou trecho das justificativas apresentadas no sentido de que “o Estado poderá até gastar menos no modelo puramente público de gestão

prisional, mas certamente não proporcionará à população carcerária a mesma infraestrutura para o cumprimento da pena que pode ser oferecida em um modelo de gestão compartilhada, gerando reflexos em diversos fatores não mensuráveis financeiramente com relevantes impactos à sociedade”.

Sobre tais alegações, afirmou que, embora possam parecer razoáveis, revestem-se *“de subjetividade e permeiam aspectos abstratos que a própria Secretaria reconhece como não mensuráveis financeiramente, e que, com os elementos constantes nos autos não permite concluir que os benefícios esperados efetivamente ocorrerão, e em caso afirmativo, que ocorrerão no volume e proporção esperados”.*

Obtemperou, outrossim, que não socorreria à Administração o comparativo com os valores praticados por outros Estados, eis que, *“pela tabela apresentada, não é possível aferir com a certeza necessária quais foram às premissas e parâmetros utilizados para aferição dos valores ali estampados em cada unidade prisional considerada, e se os mesmos se coadunam com aqueles utilizados no Estudo, ora em análise. Também (...) que a maior parte das unidades prisionais citadas possuem capacidade muito menor do que as que compõe este certame (...), o que possivelmente implica, por via reflexa, na composição de custos. Não bastasse isso, existem outros fatores regionais, a impactar os custos e despesas, como mão de obra, insumos, logística, serviços, dentre outros”.*

Fez ressalvas à referência à Auditoria Operacional na Gestão do Sistema Prisional no Estado de Santa Catarina, realizada pelo Tribunal de Contas daquele Estado, cuja conclusão foi pelo reconhecimento de que, embora o modelo de gestão compartilhada seja mais custoso aos cofres públicos, haveria nítidos ganhos em termos de qualidade na gestão prisional. A respeito, verificou que o relatório de nº RLA-12/005273374, datado de 25 de novembro de 2013¹, teria constatado *“que também naquele Estado o custo do preso no sistema prisional é de fato mais elevado na modalidade de cogestão, quando comparado ao de autogestão”*, bem assim que não teria sido igualmente evidenciada a economicidade do ajuste naquela Unidade

¹ “Trata-se de Auditoria Operacional no Sistema Prisional, cujo tema constava da programação de fiscalização do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina para o ano de 2012.”

Federativa, em razão do que houve recomendação *“para que a respectiva Secretaria responsável, reveja os valores contratuais praticados sob o regime de cogestão, a fim de atender ao princípio da economicidade”*.

Desta forma, concluiu que, *“sob a perspectiva econômica, à luz do princípio da economicidade, expressamente previsto no art. 70 da CF/88, (...) os elementos constantes nos autos não permitem garantir que a modalidade de gestão compartilhada seria a opção legalmente mais econômica para o Estado”*.

1.6 A Procuradoria da Fazenda do Estado, por sua vez, pronunciou-se pela improcedência da impugnação que questionou o custo dos presos no modelo de contratação pretendido.

Consignou que *“o contrato de cogestão em comento visa um ganho de qualidade na gestão prisional, que se daria em várias frentes como a melhoria da estrutura física dos presídios, da segurança, higiene, assistência material, oferta de atividades laborais e educacionais, ou seja, o novo modelo de gestão proposto visa uma melhora da condição de vida dos presos e um aumento de eficiência no processo de ressocialização, com reflexos positivos para toda a sociedade”*.

Salientou a necessidade urgente de melhora no sistema prisional, que seria *“impossível de ser levada a cabo diretamente pela administração pública, razão pela qual, dentro da discricionariedade que lhe é atribuída, optou pelo contrato de gestão”*.

Destacou os problemas atualmente enfrentados pela Administração como a superlotação do sistema prisional, dificuldade na contratação de funcionários e desinteresse de médicos nos concursos públicos que visam ao atendimento das unidades penitenciárias.

Nesse aspecto, argumentou que *“o custo de cada vaga no sistema prisional administrado diretamente pelo Estado não leva em conta os benefícios adicionais que serão oferecidos pelo contrato de gestão, que colocará à disposição da população carcerária serviços mais eficientes e de melhor e qualidade”*.

Mencionou, ainda, que *“a vantajosidade do modelo de gestão compartilhada que se pretende implementar não é mensurável apenas financeiramente, uma vez que a operação de um sistema prisional com melhor qualidade trará à sociedade melhores índices de ressocialização dos presos, com impacto na segurança pública, nos níveis educacionais, na empregabilidade dos egressos, no sistema público de saúde (em virtude da menor incidência de doenças infecciosas dentro das unidades prisionais) etc”*.

Expôs ter sido demonstrada a compatibilidade dos valores de referência da licitação aos preços praticados no mercado, mediante comparação com outras contratações no mesmo modelo de cogestão e pela pesquisa de preços com empresas atuantes no mercado.

Afora isso, consignou que a *“vantajosidade no sentido da melhora do sistema poderá, ademais, ser constatada durante a fase de execução do contrato por este próprio Tribunal de Contas”*.

1.7 O **Ministério Público de Contas** acompanhou as considerações da ATJ no sentido da ausência de demonstração da economicidade da contratação.

Não obstante, destacou que *“a ‘vantajosidade’ (ou não) da cogestão dos presídios ultrapassaria a mera análise dos valores apresentados, em especial porque, além do preço, pautada também na melhoria da prestação dos serviços aos presos e no aumento das taxas de ressocialização”*.

Nesse sentido, *“ainda que não afirme a total inadequação do modelo de cogestão do ponto de vista da qualidade da prestação do serviço público, (...) entende que o estudo apresentado pelo Estado de São Paulo evidencia os custos adicionais substanciais que o modelo de cogestão trará, sem, contudo, demonstrar objetivamente os ganhos tangíveis inerentes à nova forma de prestação do serviço público”*.

Assim, manifestou-se *“pelo não prosseguimento do certame, devendo o Estado de São Paulo providenciar demonstrativos objetivos, com metas de ressocialização a serem alcançadas e descrição detalhada dos serviços a serem incrementados (suportados com os gastos adicionais de*

recursos públicos), tudo visando a efetivamente demonstrar a vantajosidade da opção estatal”.

1.8 A **Secretaria-Diretoria Geral** ponderou que não devem ser avaliados, no caso, meramente os preços, mas, também, a qualidade, a eficiência e efetividade na prestação dos serviços, além da melhora das condições físicas e humanas nos estabelecimentos prisionais do Estado.

Mencionando o *“caráter inovador da modelagem pretendida e a impossibilidade de verificação prévia de suas vantagens em relação à prestação dos serviços pelo Poder Público”*, considerou mais sensato o acompanhamento regular da execução contratual, para que possam ser efetivamente constatadas as mudanças positivas prometidas com a implantação da gestão compartilhada dos presídios.

É o relatório.

2. VOTO

2.1 Retornam os autos para análise dos Estudos de Viabilidade Econômico-Financeira e de Vantajosidade do modelo de gestão compartilhada das unidades prisionais, conforme restou decidido por este Tribunal Pleno em sessão de 06-11-2019.

Na oportunidade, tendo uma das impugnações ao edital recaído sobre os custos envolvidos, ponderei ser a matéria complexa, *“já que a economicidade da contratação é análise que deve ser empreendida com base em estudos adequados que demonstrem também a vantajosidade da opção do administrador, o que perpassa por diversas variáveis estratégicas e financeiras do Estado, não se coadunando seu exame com o rito sumaríssimo do exame prévio de edital”*.

Todavia, ante a relevância do objeto licitado e o montante a ser despendido com o ajuste em tela, decidiu este Plenário pela necessidade de

que fossem adotadas cautelas complementares, propiciando à Administração oportunidade para que apresentasse os devidos levantamentos.

A análise empreendida pela Unidade de Economia da ATJ, embora tenha constatado que o documento apresentado, *“em princípio, atende as formalidades inerentes à contratação, naquilo que se propõe, como a inclusão do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários entre os Anexos do edital, cuja obrigatoriedade é condição necessária para o cumprimento da norma do art. 40, §2º, II da Lei 8.666/93”*, trouxe relevantes ressalvas sobre o tema.

Expressivo revela-se o levantamento por ela efetuado de que o ajuste em comento, no prazo contratual de 15 (quinze) meses, traria ao Estado um dispêndio a maior de R\$ 74.912.409,60, considerando-se as quatro unidades prisionais abrangidas no certame.

Necessário observar que esse montante considerou a diferença havida entre os valores estimados pela pesquisa de mercado realizada pela SAP para a gestão compartilhada e aquele que teria a Administração Direta.

Não é de se estranhar que a atividade, se exercida diretamente pelo Estado, será mais econômica. Conforme se verifica do estudo apresentado, atualmente, ao menos nas unidades prisionais que foram utilizadas como paradigmas, os serviços relacionados à alimentação dos presos e limpeza predial em geral utilizam-se da mão de obra destes, sem custo para a Administração. Afora isso, a manutenção predial e de equipamentos em geral não é realizada de forma contínua, mas apenas *“de acordo com as necessidades e recursos disponíveis”*.

Assim, penso ser inadequado empreender o exame desse documento pelo ponto de vista meramente aritmético, por ser notório que o Estado não tem garantido a observância do quanto preceitua a Lei de Execução Penal, importante balizador para a ressocialização dos presos.

Hão de ser sopesados, como anotou a SDG, *“não só os preços, mas, também, a qualidade, a eficiência e efetividade na prestação dos serviços, além da melhora das condições físicas e humanas nos estabelecimentos prisionais do Estado”*.

Nesse sentido, aliás, em profícuo debate ocorrido no primeiro julgamento da matéria, o Conselheiro RENATO MARTINS COSTA² bem discorreu sobre o tema:

“Sendo assim, desde logo ponho à reflexão de Vossas Excelências o seguinte: temos um parâmetro local, que é o daquela fiscalização operacional que foi feita em relação ao custo/preço numa das contas do Governador de exercício anterior. Esse é um parâmetro puramente paulista e certamente temos outros de estados diferentes, que já utilizam esse sistema e que têm certamente condições de fornecer-nos informações sobre o custo do preso dentro desse novo sistema.

Seja por um parâmetro, seja por outro, eu pondero, estou adiantando uma posição apenas, teremos que ver na situação concreta, que a economicidade pura e simples não deva ser o critério que vai determinar a viabilidade ou não do que o Estado de São Paulo está se propondo fazer. Essa proposta vai muito além. Se for para manter do jeito que está, deixa um preso empilhado em cima do outro, sem ressocialização, sem atendimento médico adequado, tratado com o cuidado que conhecemos. Acredito que essa proposta tem um objetivo maior, que é o de melhorar a gestão num enfoque não de ser um depósito de presos, mas de um tratamento humanizado, que vai propiciar pelo menos a chance da pessoa quando sair, no final do cumprimento de sua pena, ter uma oportunidade na vida e não ser imediatamente recolocada no caminho do crime”.

Sendo assim, não há como dissentir dos argumentos apresentados pela PFE, de que *“o contrato de cogestão (...) visa um ganho de qualidade na gestão prisional, que se daria em várias frentes como a melhoria da estrutura física dos presídios, da segurança, higiene, assistência material, oferta de atividades laborais e educacionais, ou seja, o novo modelo de gestão proposto visa uma melhora da condição de vida dos presos e um aumento de eficiência no processo de ressocialização, com reflexos positivos para toda a sociedade”.*

Consoante mencionei acima, alguns dos serviços realizados dentro das unidades prisionais são executados pelos presos, sem custo para o Estado, sendo que, no modelo proposto, seriam remunerados com $\frac{3}{4}$ do salário mínimo, como determina o artigo 29 da Lei de Execução Penal, hipótese que já se revela muito mais benéfica a eles e mais adequada às normas legais.

Além disso, bem demonstrada pela SAP a carência de profissionais na área de saúde, situação que sabidamente não é de fácil

² Notas Taquigráficas (Evento nº 64)

solução, uma vez que os concursos realizados não obtiveram êxito, muito provavelmente pelas limitações de natureza remuneratória.

Nesse particular, não se pode olvidar que o Estado encontra-se no limite prudencial dos gastos com pessoal, conforme alerta já emitido por esta Corte de Contas, cenário que, por óbvio, tende a prejudicar também a contratação direta de servidores para os presídios a serem inaugurados.

Quanto aos comparativos de resultados esperados, tendo em vista o ineditismo do modelo no Estado, imperioso recorrer às experiências havidas em outros entes da Federação.

Para tanto, mais uma vez recorre a SAP ao exemplo de Santa Catarina, com esteio na Auditoria Operacional na Gestão do Sistema Prisional, realizada pelo Tribunal de Contas daquele Estado, entre outubro/2012 a março/2013.

Sobre o tema, já havia colacionado em meu voto anterior as conclusões daquela Corte (evento nº 35):

“Aliás, a auditoria operacional na gestão prisional de Santa Catarina, realizada entre outubro/2012 e março/2013 pelo Tribunal de Contas daquele Estado, embora tenha observado que “as unidades administradas por cogestão, além de melhores instalações físicas e condições de segurança, oferecem mais oportunidades de trabalho e educação aos presos” do que as de autogestão, constatou “que o Estado desconhecia o custo do preso mesmo em relação aos estabelecimentos administrados pelo sistema de cogestão”, bem assim que haveria ‘uma distorção ou excesso nos custos das unidades prisionais administradas em cogestão’ (Grifei)”.

Como destaquei naquele momento, *“indubitável que a gestão por terceiros tende a apresentar certo ganho em eficiência e agilidade nas contratações, seja de profissionais, seja de materiais ou serviços, eis que não se submete aos trâmites licitatórios, de contratação de pessoal, tampouco aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, que o Estado deve respeitar”.*

A SAP se empenhou em demonstrar a viabilidade e a vantajosidade econômico-financeira do modelo escolhido, através de pesquisas de mercado, realizadas junto a cinco empresas atuantes no setor de gestão compartilhada (fls. 24 a 26 do evento 80.1). Embora a comparabilidade com os valores da planilha orçamentária detalhada (Anexo VII do Edital de licitação) tenha

restado prejudicada pelo não fornecimento de informações sobre os quantitativos e preços unitários utilizados para compor os valores ali discriminados, observa-se que os valores finais por detento são de 6,5% a 7,7% menores do que a média das cotações recebidas nas pesquisas de preços.

Gália I e II: 1.792 presos

	Reviver	Umanizzare	Dalmaxis	Socializa	GPA	Média das Propostas	Anexo VII do Edital
Custo Fixo	4.103.797,18	3.770.574,42	3.658.160,86	4.050.744,98	5.178.147,54	4.152.285,00	4.019.696,17
Variável (até 1.536 presos)	3.673.394,02	2.853.176,14	1.936.946,02	2.585.308,33	2.528.140,78	2.715.393,06	2.346.178,09
Variável Excedente (até 256 presos)	612.232,34	475.529,35	329.280,82	365.158,44	391.311,22	434.702,43	373.579,06
Variável Total	4.285.626,36	3.328.705,49	2.266.226,84	2.950.466,77	2.919.452,00	3.150.095,49	2.719.757,15
Total (Fixo + Variável)	8.389.423,54	7.099.279,91	5.924.387,70	7.001.211,75	8.097.599,54	7.302.380,49	6.739.453,32
R\$/ preso (inclusive excedente)	4.681,60	3.961,65	3.306,02	3.906,93	4.518,75	4.074,99	3.760,86

Redução, em relação à Média **-7,7%**

Registro: 896 presos

	Reviver	Umanizzare	Dalmaxis	Socializa	GPA	Média das Propostas	Anexo VII do Edital
Custo Fixo	2.047.525,48	1.881.057,07	1.826.080,43	2.004.177,98	2.589.073,77	2.069.582,95	2.000.002,37
Variável (até 768 presos)	2.174.889,47	1.658.663,07	968.473,01	1.570.558,67	1.264.070,39	1.527.330,92	1.371.760,93
Variável Excedente (até 128 presos)	362.481,59	276.443,86	164.640,41	229.131,90	195.655,61	245.670,67	220.242,39
Variável Total	2.537.371,06	1.935.106,93	1.133.113,42	1.799.690,57	1.459.726,00	1.773.001,60	1.592.003,32
Total (Fixo + Variável)	4.584.896,54	3.816.164,00	2.959.193,85	3.803.868,55	4.048.799,77	3.842.584,54	3.592.005,69
R\$/ preso (inclusive excedente)	5.117,07	4.259,11	3.302,67	4.245,39	4.518,75	4.288,60	4.008,93

Redução, em relação à Média **-6,5%**

Aguai: 896 presos

	Reviver	Umanizzare	Dalmaxis	Socializa	GPA	Média das Propostas	Anexo VII do Edital
Custo Fixo	2.047.525,46	1.911.911,33	1.826.080,43	2.020.262,99	2.589.073,77	2.078.970,80	2.013.961,92
Variável (até 768 presos)	1.833.781,60	1.426.583,07	968.473,01	1.293.941,16	1.243.284,10	1.353.212,59	1.172.414,74
Variável Excedente (até 128 presos)	305.630,28	237.763,86	164.640,41	182.511,64	162.929,99	210.695,24	180.343,11
Variável Total	2.139.411,88	1.664.346,93	1.133.113,42	1.476.452,80	1.406.214,09	1.563.907,82	1.352.757,85
Total (Fixo + Variável)	4.186.937,34	3.576.258,26	2.959.193,85	3.496.715,79	3.995.287,86	3.642.878,62	3.366.719,77
R\$/ preso (inclusive excedente)	4.672,92	3.991,36	3.302,67	3.902,58	4.459,03	4.065,71	3.757,50

Redução, em relação à Média **-7,6%**

A comparação com os valores praticados em contratos de gestão compartilhada firmados em outros Estados da Federação (fl. 3 do evento 80.2) permite concluir, ainda, que os valores do Anexo VII do Edital são também inferiores àqueles, tomando-se o custo mensal por interno e considerando a inflação acumulada desde a celebração dos respectivos ajustes.

A despeito das pertinentes anotações da ATJ quanto à dificuldade em aferir se os números dizem respeito aos mesmos serviços e premissas do contrato a ser celebrado pelo Estado de São Paulo e ao fato de a capacidade das unidades prisionais citadas ser inferior, constata-se que foram

apresentados, ainda que de forma incompleta, parâmetros suficientes para a demonstração de que os valores máximos projetados para o referido ajuste não se descolam da realidade do mercado de serviços de cogestão.

Unidade	UF	Capacidade	Ano de celebração do Ajuste	Preço Mensal por Interno	Preço Mensal Inflacionado ¹
Itajaí	SC	360	2013	3.377,79	4.782,87
Tubarão	SC	372	2013	4.373,91	6.193,36
Nova Itajaí	SC	324	2014	4.500,86	6.017,48
Presídio do Agreste	AL	789	2014	3.523,80	4.711,19
Penitenciária Industrial de Joinville	SC	180	2014	3.778,87	5.052,21
Presídio de Segurança Máxima	AL	868	2016	3.765,67	4.275,13
Complexo Penitenciário de Estância	SE	1330	2017	3.824,43	4.084,90

¹ IPCA acumulado entre o ano de assinatura e o encerramento de 2018 (Fonte: www.ipeadata.gov.br).

Desta forma, a despeito de não se revelar a opção da Administração a mais econômica, tendo em vista a análise sumária de que se reveste esse rito, entendo que devam ser levadas em consideração duas premissas importantes que restaram demonstradas nestes autos. A primeira é que o Estado atendeu, em princípio, às formalidades inerentes à contratação, naquilo que se propõe, como a inclusão do orçamento estimado em planilhas de quantitativos e preços unitários entre os Anexos do edital, cuja obrigatoriedade é condição necessária para o cumprimento da norma do art. 40, §2º, II, da Lei 8.666/93, conforme apontou a Assessoria Especializada. Em seguida, importante reconhecer que a pesquisa de preços apresentada revela que os valores estimados para a contratação estão de acordo com o segmento de mercado a que se destina.

Nesse contexto, assim como a SDG, avalio ser necessário considerar, na hipótese, “o caráter inovador da modelagem pretendida e a impossibilidade de verificação prévia de suas vantagens em relação à prestação dos serviços pelo Poder Público”.

Destarte, pertinente o encaminhamento proposto pelo Senhor Secretário-Diretor Geral, no sentido de que, assumindo-se o ajuste como experimental, sejam efetivamente constatadas as mudanças positivas

prometidas com a implantação da gestão compartilhada dos presídios no momento do acompanhamento da execução contratual.

Contudo, acresço às correções ao edital que já foram determinadas por este Plenário, em sessão de 06-11-2019, a de que sejam inseridos no ato convocatório parâmetros mensuráveis de aferição de eficiência e qualidade dos serviços, estabelecendo indicadores adequados para esse fim.

2.2 Posto isto, circunscrito estritamente à questão da vantajosidade do ajuste em tela, e acompanhando os pareceres da PFE e da SDG, considero **improcedente** a impugnação, sem prejuízo da determinação de aprimoramento do ato convocatório consignada no corpo do voto.

Deve atentar, depois, para a devida republicação do edital, nos termos reclamados pelo artigo 21, § 4º, da Lei 8.666/93.

Saliento, ainda, como já consignado na decisão anterior, que eventual ajuste decorrente do edital em apreço seja encaminhado a este Tribunal, devendo ser autuado e objeto de acompanhamento da execução contratual, medida esta que deverá ser realizada, no mínimo, trimestralmente.

Sala das Sessões, 11 de dezembro de 2019.

SIDNEY ESTANISLAU BERALDO
CONSELHEIRO